



ALEXIA GOMES CORREIA FERNANDES

A INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA (IIRSA): UMA AVALIAÇÃO DOS PROJETOS CONCLUÍDOS DO EIXO AMAZÔNICO

João Pessoa

2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ALEXIA GOMES CORREIA FERNANDES

A INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA: UMA AVALIAÇÃO DOS PROJETOS CONCLUÍDOS DO EIXO AMAZÔNICO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a conclusão do Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Aline Contti Castro

João Pessoa

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

F363a Fernandes, Alexia.

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA): Uma Avaliação dos Projetos Concluídos do Eixo Amazônico / Alexia Fernandes. – João Pessoa, 2018.
60f.: il.

Orientador(a): Profª Dr.ª Aline Contti Castro.
Trabalho de Conclusão de Curso (Relações Internacionais) –
UFPB/CCSA.

1. IIRSA. 2. Infraestrutura Regional. 3. Eixo Amazônico. I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU:327(043.2)

Gerada pelo Catalogar - Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica do
CCSA/UFPB, com os dados fornecidos pelo autor(a)

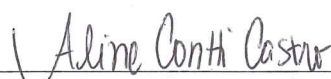
ALEXIA GOMES CORREIA FERNANDES

A INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA (IIRSA) - UMA AVALIAÇÃO DOS PROJETOS CONCLUÍDOS NO EIXO AMAZÔNICO

Monografia apresentada ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel (a) em Relações Internacionais

Aprovado (a) em 06/11/2018

BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Aline Contti Castro (Orientadora)
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



Prof. Me. Daniel de Campos Antiquera
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



Prof. Dr. Henrique Zeferino de Menezes
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

AGRADECIMENTOS

A minha mais sincera gratidão aos meus pais, Alessandro e Jaqueline, as duas pessoas que representam o meu alicerce e o meu amor mais puro. Ao meu irmão, Alessandro Filho, que foi meu conforto nos momentos em que precisei. Sem vocês eu nada seria.

Aos meus familiares, especialmente os meus avós José e Terezinha, meus maiores exemplos de luta e superação; e os meus tios Tatiana e Peterson, pelo imenso apoio nos últimos detalhes do trabalho.

Aos professores do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba, responsáveis pelo meu florescimento por meio dos seus ensinamentos.

Aos meus colegas de graduação que, de alguma forma, contribuíram para o meu crescimento e que estiveram presentes nesta caminhada.

Em especial, à minha orientadora Aline Contti Castro, que confiou em mim desde o princípio e que me incentivou durante a pesquisa.

Meu mérito eu devo a todos vocês.

Aos meus pais, Alessandro e Jaqueline

Aos meus avós, José e Terezinha

RESUMO

Este trabalho se propõe a estudar parte do processo de integração regional na América do Sul, que conheceu um grande salto especialmente com a criação da iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), lançada na Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul. Mais tarde, ela foi incorporada à União das Nações Sul-americanas (UNASUL) e a um de seus principais conselhos, o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). A IIRSA significou um importante passo para a integração física dos países por meio dos seus projetos de infraestrutura regional, que buscava resgatar a ideia de união para a promoção do desenvolvimento social e econômico. Desta forma, também foram analisados os principais projetos do Eixo Amazônico, que fazem parte dos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) da iniciativa, partindo da ideia de que eles foram capazes de contribuir para a integração física regional dos países sul-americanos.

Palavras-chave: IIRSA; infraestrutura regional; Eixo Amazônico.

ABSTRACT

This work proposes to study part of the process of South America's regional integration, which has experienced a great leap especially with the creation of the initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA), launched during the First Meeting of the Presidents of South America. Later, it was incorporated to The Union of South American Nations (USAN) and to one of its main councils, the South American Council of Infrastructure and Planning (COSIPLAN). IIRSA represented an important step towards the physical integration of countries through their regional infrastructure projects, which sought to rescue the idea of unity for the promotion of social and economic development. In this way, the main projects of the Amazon Hub, which are part of the Integration and Development Hubs (IDHs) of the initiative, were also analyzed, starting from the idea that they were able to contribute to the regional physical integration of the South American countries.

Keywords: IIRSA; regional infrastructure; Amazon Hub.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 – Lançamento da IIRSA, da UNASUL e do COSIPLAN e Interesses brasileiros.....	14
1.1 A IIRSA.....	14
1.2 A UNASUL	20
1.3 O COSIPLAN.....	22
2 – O Eixo Amazônico e os Projetos Concluídos.....	27
2.1 O Eixo Amazônico e suas Características	27
2.2 Projetos Concluídos do Eixo Amazônico	31
2.2.1 Brasil.....	31
2.2.2 Colômbia.....	35
2.2.3 Equador.....	36
2.2.4 Peru	39
2.2.5 Peru-Ecuador	43
3 – Avaliação dos Projetos Concluídos do Eixo Amazônico	44
CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
Referências Bibliográficas.....	57

LISTA DE FIGURAS

Figura I – Eixos de Integração da IIRSA	17
Figura II – Organização Administrativa do COSIPLAN	23
Figura III – Participação do Brasil na Carteira de Projetos do COSIPLAN	26
Figura IV – Setores, Subsetores e Tipos de Financiamento do Eixo Amazônico	28
Figura V – Mapa da Área de Influência do Eixo Amazônico	29
Figura VI – Mapa dos Grupos de Projetos do Eixo Amazônico	30
Figura VII – Mapa com Visão Geral da Hidrovia Solimões/Amazonas no trecho de Tabatinga a Manaus.....	33
Figura VIII – Mapa com Visão Geral da Hidrovia Solimões/Amazonas no trecho de Manaus a Belém.....	33
Figura IX – Mapa com Visão Geral do Trecho de Açailândia a Palmas.....	34
Figura X – Mapa da Rodovia Tarapoto – Yurimaguas	40
Figura XI – Mapa do Porto de Bayóvar	41
Figura XII – Mapa do Novo Porto de Yurimaguas	42
Figura XIII – Percorso da Transnordestina	48

LISTA DE TABELAS

Tabela I – Perfil Setorial da AIC	15
Tabela II – Evolução da Remuneração Média Nominal em Jaraguá, Porangatu e e Uruaçu de 2003 a 2015	47
Tabela III – Reuniões dos Grupos Técnicos Executivos por EID	51

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIC	Agenda de Implementação Consensuada
API	Agenda de Projetos Prioritários
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAF	Corporação Andina de Fomento
CDE	Comitê de Direção Executiva
COSIPLAN	Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento
EID	Eixos de Integração e Desenvolvimento
FONPLATA	<i>Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata</i> (Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata)
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americano
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i> (Tratado Norte-americano de Livre Comércio)
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAE	Plano de Ação Estratégico
SIN	Sistema Interligado Nacional
UNASUL	União das Nações Sul-americanas

INTRODUÇÃO

A escolha pelo tema da pesquisa intitulada “A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA): Uma Avaliação dos Projetos Concluídos do Eixo Amazônico” baseou-se no crescente significado que se atribui ao programa de Infraestrutura e Planejamento da América do Sul, envolvendo projetos que são capazes de proporcionar implicações favoráveis aos países envolvidos a partir do momento em que seu comércio e cooperação são expandidos e as suas assimetrias são minimizadas, pontos que são expressivos tanto socialmente quanto academicamente, pois a questão da Infraestrutura e do Planejamento está relacionada a vários outros objetos de estudo da América do Sul, como, por exemplo, o comércio e o desenvolvimento regional.

A pesquisa supracitada buscou analisar os principais resultados dos projetos concluídos pela iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) no Eixo Amazônico. Especificamente, procurou analisar o lançamento da IIRSA, da União das Nações Sul-americanas (UNASUL) e de um de seus principais conselhos, o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), levando-se em consideração a criação destes e as suas implicações para o possível estabelecimento de uma maior integração física regional, bem como os interesses do Brasil nessa iniciativa.

Especificamente, procura-se analisar o lançamento da IIRSA, da UNASUL e do COSIPLAN e os interesses do Brasil na iniciativa; identificar os projetos concluídos do Eixo Amazônico e, por fim, examinar os resultados dos projetos concluídos no Eixo Amazônico e os seus principais resultados para a integração regional, adotando como marco temporal o período de 2010 a 2017. Os impactos analisados neste trabalho são, em grande parte, os impactos sociais e ambientais das populações e regiões atingidas pelos projetos, assim como os efeitos, em termos de cooperação e desenvolvimento, para os países da América do Sul.

A integração regional, conforme Mariano (2014, p. 229) é um processo capaz de desenvolver normas, regras, procedimentos e novas estruturas de governança a partir do momento em que os Estados que fazem parte de uma determinada integração se interconectam e, da mesma forma, os seus processos decisórios também. Isto significa que as decisões tomadas em um processo de integração têm consequências diretas nas sociedades dos Estados participantes. Desde 1990, foram adotadas as estratégias do chamado regionalismo aberto. Estas estratégias foram, dentre outras, o distanciamento do México da América Latina para fortalecer seus laços com os Estados Unidos, o que acabou deixando um

espaço livre para a noção de América do Sul. Outros países, de maneira oposta, emergiram na América do Sul para fortalecer o processo de integração regional. (SANAHUJA, 2012, p. 26)

Ainda de acordo com Sanahuja (2012), as agendas políticas firmam que a integração regional, de fato, possui vantagens significativas, principalmente nas áreas de pesquisa, desenvolvimento, inovação, infraestrutura física ou cooperação energética. O processo de integração regional significaria também fortalecer agendas que antes eram fracas e desenraizar as assimetrias territoriais e sociais existentes nestes países. Isto expressa que a integração regional está sendo, cada vez mais, reorientado para que se apoie e dê suporte ao chamado Estado desenvolvimentista, que acompanha as características dos novos governos dos países da região.

O Brasil, o país responsável por arquitetar a criação da IIRSA, possui um papel relevante no contexto da integração sul-americana. Isto se explica porque a política externa brasileira, neste período, passou por mudanças que refletiram a necessidade de uma maior aproximação entre os países da região. Além da busca pela integração, deve-se levar em consideração o desenvolvimento como sendo um dos fatores chave para se explicar o comportamento brasileiro no âmbito externo na sua busca por cooperação, pois embora o Brasil não fosse um país inteiramente desenvolvido, ele buscava caminhos para alcançá-lo através da atuação externa. (MARIANO, 2014, p. 232)

O processo de integração regional começou a ser consolidado principalmente quando a noção de América Latina foi substituída pela noção de América do Sul, resgatando uma identidade regional, cultural e histórica comum que privilegiasse os interesses dos países da região. No caso do Brasil, esta transição de América Latina para América do Sul aconteceu durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), ganhando destaque na política externa do país; mas foi somente no governo Lula que a integração regional foi de fato expressiva, não apenas como um mecanismo de aproximação dos seus vizinhos, mas também de articulação dos seus próprios interesses. (MARIANO, 2014, p. 235)

Desta forma, supõe-se que a criação de projetos de infraestrutura na América do Sul, como forma de intensificar a integração física dos países, promove uma maior cooperação entre eles, resultando na unidade regional e no desenvolvimento socioeconômico.

A abordagem da infraestrutura regional mostra-se relevante devido aos seus impactos para o desenvolvimento e unidade sul-americana, sendo um estudo capaz de abranger pontos como a cooperação entre os Estados, o seu desenvolvimento através da infraestrutura e até

que ponto os países se comprometem a fim de alcançar a unidade regional, discussões estas que, conseqüentemente, acabam por enriquecer a pesquisa desenvolvida.

1. LANÇAMENTO DA IIRSA, DA UNASUL E DO COSIPLAN E INTERESSES BRASILEIROS

1.1 A IIRSA

A iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, IIRSA, ação institucional que surgiu na Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, na cidade de Brasília, em Agosto de 2000, como um esforço conjunto dos países da região sul-americana para promover não apenas uma integração física, mas também para construir uma identidade regional a partir da cooperação conjunta nos projetos que viriam a ser estabelecidos, colocados em prática e que, consequentemente, possibilitariam uma maior aproximação e desenvolvimento.

A IIRSA, sob a liderança do Brasil, consistiu de órgãos técnicos, desde o Comitê Diretivo Executivo – composto pelos representantes dos governos dos países membros e responsáveis pelas diretrizes para a cooperação – até o Comitê de Coordenação Técnica – que tinha a tarefa de monitorar o processo financeiro e técnico com a presença do Banco Interamericano de Desenvolvimento¹ – fortemente priorizou uma agenda voltada para projetos de infraestrutura regional nas áreas de energia, transporte e telecomunicações. (AGOSTINIS; CÉSPEDES, 2014)

Os projetos de infraestrutura impulsionados pela IIRSA foram expostos por meio da Carteira de Projetos, acordada entre os países em 2004. No ano de 2008, por exemplo, foram 514 projetos no portfólio da iniciativa que incluía as áreas de transporte, comunicação e energia. De forma a acelerar a realização dos projetos, deu-se um caráter de preferência a alguns deles e, desta forma, foi criada a Agenda de Implementação Consensuada (AIC), para o período de 2005 a 2010, priorizando 31 projetos estratégicos e de grande impacto para os objetivos de integração da infraestrutura regional. (IIRSA, 2008)

A Agenda de Implementação Consensuada (AIC) se fez presente na Declaração de Ayacucho (2004), em que os mandatários reafirmaram o apoio à IIRSA e o respaldo aos avanços observados na AIC. Pode-se dizer que a AIC foi um importante elemento da IIRSA, pois ela facilitou a existência de uma mobilização política sobre a necessidade de dar início aos projetos preferenciais definidos pela Agenda. Além disso, acredita-se que a importância da AIC também está relacionada à sua capacidade de melhoramento do ponto de vista da

¹ Além do Banco Interamericano de Desenvolvimento, outros três bancos de desenvolvimento regional fizeram parte da organização inicial: o BID, CAF e FONPLATA.

sociedade em relação à integração regional a partir da ideia de que este fenômeno pode alcançar resultados concretos. (IIRSA, 2010)

Pode-se observar, na tabela abaixo, o perfil setorial da carteira da AIC:

Tabela I – Perfil Setorial da AIC

Setores	Número de projetos	US\$ milhões ²
Transporte	25	13.005,12
Rodoviário	21	6.841,82
Ferroviário	2	5.950,00
Hidroviário	2	213,30
Energia	1	1.000,00
Comunicação	2	6,30
PSIs ³	3	11,50
Total	31	14.022,92

Fonte: IIRSA – Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010, Anexo 3, dez. 2004.

Elaboração própria.

Vale ressaltar que, de acordo com as informações da tabela, o setor de transporte foi o que mais recebeu montantes de investimentos, evidenciando uma grande necessidade em torno da construção de meios facilitadores para o trânsito de pessoas e de bens entre os países da região. Ademais, é interessante notar que claramente a IIRSA demonstrou preferência em reproduzir a integração física predominantemente por meio dos projetos voltados para os setores de transporte, também tendo em vista dificuldades de acordos no setor energético. Adicionalmente, Costa e González (2014) levam em consideração na análise a dimensão do território sul-americano como um fundamento para esta propensão observada, já que os custos de transporte são altos principalmente quando não se tem um projeto integracionista bem desenvolvido.

Os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) simbolizam uma referência territorial para a execução dos projetos desenvolvidos. Eles são importantes elementos da IIRSA e estão dispostos em 97,7% do território sul-americano, sendo eles: Eixo Amazonas, Eixo Andino, Eixo Capricórnio, Eixo do Sul, Eixo Escudo Guianês, Eixo Hidrovia Paraná-Paraguai, Eixo Interoceânico Central, Eixo Mercosul-Chile e Eixo Peru-Bolívia-Brasil. (IIRSA, 2018)

² Mil milhões = Bilhões.

³ Processos Setoriais de Integração.

De acordo com Costa e González (2014), esta divisão territorial proposta a partir dos EIDs significou “criar áreas com características diversas e com etapas distintas de desenvolvimento”, o que pode levar a estratégias diferenciadas de acordo com as necessidades individuais de cada região. Ou seja, os Eixos são os territórios da América do Sul que serão palco da atuação da IIRSA por meio dos seus projetos de integração territorial, como áreas naturais ou assentamentos humanos, de forma que cada um destes territórios seja vinculado às demais regiões.

A seguir, pode-se observar na tabela os Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA de forma mais detalhada. Os dois principais eixos em termos de financiamento são o Eixo Mercosul-Chile, com 115 projetos estimados em US\$58,5 milhões e o Eixo Peru-Brasil-Bolívia, com 24 projetos estimados em US\$32,6 milhões (SIP, 2018). Embora existam eixos com uma quantidade superior de projetos – como o Eixo Hidrovia Paraguai-Paraná com 84 –, verifica-se que o Eixo Peru-Brasil-Bolívia possui uma grande quantidade de investimentos no setor ferroviário, no sistema portuário e na geração de energia elétrica.

Figura I – Eixos de Integração da IIRSA



Fonte: IIRSA (2018)

No que diz respeito aos interesses nacionais, pode-se dizer que a IIRSA foi o início da articulação, por parte da diplomacia do Brasil, para se inserir como líder regional na América do Sul. Agostinis e Céspedes (2014) observam que existia a ideia de América Latina sobreposta à ideia de América do Sul, o que fazia com que o México fosse um forte concorrente do Brasil à posição de líder regional. Dito isto, coube ao Presidente Fernando Henrique Cardoso fortalecer a noção de América do Sul. O México, com o NAFTA, passou a criar laços mais estreitos com os Estados Unidos, abandonando naturalmente a ideia de América Latina e deixando a liderança livre para o Brasil. (SANAHUJA, 2012, p. 34)

Algumas tensões marcaram as discussões em torno da IIRSA, sendo a principal delas entre o Brasil e a Venezuela. O surgimento do projeto de liderança regional venezuelano se

opunha ao neoliberalismo e defendia uma política de cooperação não apenas na região sul-americana, mas na América Latina como um todo, o que contradizia a ideia brasileira de América do Sul. A partir do ano de 2004, a Venezuela passou a criticar fortemente o arcabouço da IIRSA, argumentando que a iniciativa era baseada na governança do Banco Interamericano de Desenvolvimento e, desta forma, se utilizava de critérios financeiros para a escolha dos projetos a serem executados. Como resposta, a Venezuela passou a se ausentar do grupo. (AGOSTINIS; CÉSPEDES, 2014, p. 13-14)

Um fator importante a ser mencionado seria a proporção da aceitação que os países da América do Sul tiveram a respeito do plano original da IIRSA, principalmente pelos países que possuíam ambições em torno da iniciativa. A aceitação se mostrou bastante positiva, mostrando o nível de consenso diante da ideia de integração regional nas mais diversas áreas. Além disso, a IIRSA seria utilizada pelos países como uma plataforma para a concretização de seus interesses no âmbito regional. Países como Brasil, Bolívia, Chile e Uruguai podem ser considerados como os principais interessados, já que o comércio destes países estava sendo prejudicado devido à qualidade desfavorável da infraestrutura regional. (QUINHOES, 2011)

Os projetos promovidos pela IIRSA estavam relacionados ao alcance de uma maior ligação entre os países da América do Sul através de ações e investimento nas áreas de transporte, energia e comunicação. Isto significa que a infraestrutura traria, como consequência, a superação de barreiras físicas, favorecendo o comércio, a economia e, não menos importante, o desenvolvimento nas suas diversas vertentes. Para isto, foi criado o Plano de Ação, o que definiu o compromisso dos países para a execução dos projetos de integração da região.

Principalmente, o Plano de Ação continha as estratégias fundamentais da IIRSA para se atingir os objetivos de infraestrutura física da região. Ele levava em conta, primeiro, os mecanismos de implementação e acompanhamento capazes de promover uma estrutura de metas e cronogramas através dos Comitê de Direção Executiva, do Comitê de Coordenação Técnica e dos Grupos Técnicos Executivos e, segundo, as ações estratégicas para os projetos, com enfoque nos Eixos de Integração e Desenvolvimento como forma de se averiguar as prioridades e individualidades de cada região (COSTA; GONZÁLEZ, 2014, p. 25-26).

A IIRSA prioriza a integração física, acreditando que o desenvolvimento da infraestrutura regional possibilite o aumento do comércio na América do Sul e, consequentemente, contribua para a redução das assimetrias regionais através da cooperação.

Acredita-se que, desta forma, a própria economia dos países envolvidos será favorecida. (QUINTANAR; LÓPEZ, 2003)

É preciso ter em mente o porquê de a iniciativa da IIRSA ser tão significativa para os países da América do Sul principalmente no sentido comercial. Quintanar e López (2003) esclarecem:

“Na América do Sul, o acesso a mercados é dificultado pela presença de importantes obstáculos geográficos, como a Cordilheira dos Andes, a Floresta Amazônica e um extenso sistema de rios e pântanos. Devido aos fatores naturais, bem como a um centralismo absorvente, a população sul-americana se encontra principalmente nas áreas costeiras, havendo espaços semi-vazios nas zonas internas. A combinação desses fatores implica que a articulação do território para gerar acesso a mercados seja de vital importância e requeira grandes investimentos em infraestrutura” (QUINTANAR; LÓPEZ, 2003).

Isto significa que o esforço de cooperação e integração promovido pela IIRSA também estava relacionado à necessidade de apresentar respostas às populações dos países da região, já que é sabido que a infraestrutura desempenha um papel fundamental no sentido de propiciar a estas pessoas as condições básicas para o desenvolvimento humano.

Os interesses brasileiros na IIRSA são redefinidos no governo Lula, em que a América do Sul é afirmada como prioridade dentre as linhas de atuação externa do país (COUTO, 2008, p. 9). Como já foi explicitado, o Brasil passa a construir o caminho para a sua liderança na região, e a IIRSA foi vista como uma ferramenta importante para se atingir este objetivo. Adicionalmente, no que diz respeito à política externa da gestão Lula, concluiu-se que a existência de grandes divergências de posicionamento entre os países sul-americanos em relação ao projeto da IIRSA estava relacionada ao papel excessivo que Fernando Henrique Cardoso delegou aos bancos, fazendo que os Estados participantes acabassem perdendo o controle da iniciativa. (AGOSTINIS; CÉSPEDES, 2014)

Apesar de o Brasil possuir dimensões significativas, o que o torna, em parte, um ator de peso no sistema internacional, deve-se entender que existe a necessidade brasileira de se unir aos demais países da região para se fazer ouvir em fóruns políticos e econômicos internacionais e, ao mesmo tempo, fazer frente aos Estados Unidos e União Europeia. Foi a partir daí que o Brasil, juntamente com os demais países da América do Sul, buscou promover a cooperação entre eles no âmbito da integração política e econômica, levando em consideração os interesses regionais e os seus próprios interesses. A IIRSA, neste sentido, tornou-se o alicerce desta idealização. (ANTUNES, 2007, p. 27)

Ainda de acordo com Antunes (2007), a articulação dos países da região era um dos principais interesses do Brasil na IIRSA. O desenvolvimento da infraestrutura era um fator primordial para o Brasil através da construção de corredores que dessem acesso aos portos do

Oceano Pacífico, consequentemente facilitando o escoamento de mercadorias e favorecendo o comércio regional. Além disso, toda essa infraestrutura cria condições favoráveis para a atuação de empresas construtoras brasileiras, outro ponto que também é parte do interesse nacional e que marca a IIRSA como um elemento indispensável para a política regional do Brasil.

1.2 A UNASUL

Foi somente em maio de 2008 que a União das Nações Sul-Americanas, UNASUL, dotada de personalidade jurídica internacional, foi constituída em acordo conjunto dos governos dos países da América do Sul, representando uma mudança institucional e dotada de diversos objetivos específicos, podendo-se destacar “o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e de nossos povos de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis” (UNASUL, 2008, Art. 3). Por meio deste objetivo específico foi elaborado o que seria um de seus principais conselhos, o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento ou COSIPLAN, que passou a se encarregar dos futuros projetos de integração física da América do Sul. (ARAÚJO, 2013, p. 139)

No entanto, deve-se ter em mente a forma como foi realizada este processo de transição. Agostinis e Céspedes (2014) deixam claro que, embora a IIRSA ainda fosse vista pelos Estados membros como um passo primordial para se atingir a cooperação e o desenvolvimento regional, via-se a necessidade de uma reforma institucional com o propósito de atender aos interesses de todos os envolvidos, principalmente tendo em conta que muitos dos governos naquele momento eram recentes. Neste sentido, foi acordado que os Estados-membros teriam a tarefa de coordenar os projetos de infraestrutura, não somente os bancos e, desta forma, foi concebido o COSIPLAN.

A UNASUL foi criada através de um desejo comum de constituir uma identidade sul-americana, a fim de se superar as assimetrias existentes e incentivar a cooperação entre os países, de forma que o desenvolvimento fosse uma constante nas mais diversas áreas, não se limitando apenas ao escopo da IIRSA. Ademais, a UNASUL foi considerada como um marco por ser o primeiro Tratado Internacional negociado e firmado com a participação de todos os

países em conjunto da região (Cardona, 2008, p. 19). O Tratado Constitutivo⁴ da UNASUL também foi estabelecido e nele é possível observar o comprometimento entre os países, seja por meio da afirmação em estruturar um espaço integrado na região, como também acreditando que a participação conjunta no continente conduzirá a resultados positivos, como o fim da pobreza e das disparidades a nível social.

O objetivo principal da UNASUL, como destacado no Tratado Constitutivo, diz o seguinte:

“A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados” (UNASUL, 2008).

Já de acordo com Mariano (2014, p. 242), a UNASUL tem como principal objetivo transformar a realidade social, não levando em consideração unicamente questões econômicas ou comerciais como outros processos de integração regional. Desta forma, a organização, de forma diferenciada, busca se aproximar de questões sociais e de fortalecimento da realidade dos países e trazendo à tona a ideia de uma união sul-americana, o que de fato corrobora o que diz o Tratado Constitutivo da UNASUL.

Uma das mudanças mais significativas no desenho institucional da UNASUL foi a incorporação da IIRSA como parte integrante do COSIPLAN, mostrando que os projetos de infraestrutura eram importantes para os países da América do Sul, seja em níveis doméstico ou regional. O Brasil, por sua vez, via a IIRSA também como uma oportunidade para expandir a atuação de suas maiores construtoras nos projetos de infraestrutura. Ou seja, percebe-se que a IIRSA se converte em uma oportunidade estratégica para os Estados-membros, sendo conveniente a eles a sua incorporação à UNASUL. (AGOSTINIS; CÉSPEDES, 2014)

Sebben explica que o objetivo da incorporação da IIRSA ao COSIPLAN como foro técnico não dizia respeito apenas à necessidade de incentivar os projetos de infraestrutura, mas igualmente de, nas palavras dele, “alterar o enfoque de eixos de exportação para eixos de desenvolvimento regional. Nesse processo, alterou-se o modelo de governança, visto que a IIRSA foi incorporada ao COSIPLAN como foro técnico” (SEBBEN, 2015, p. 191).

⁴ Além do Tratado Constitutivo, existe o Regulamento Geral da UNASUL, que tem como tarefa estabelecer as normas de funcionamento da organização. Disponível em: <<http://isags-unasur.org/documento/regulamento-geral-da-unasul/>>.

A UNASUL, de forma a atuar maximizando os melhores resultados, foi dividida em conselhos setoriais e ministeriais que trabalham com questões diferenciadas. São doze conselhos que operam com tópicos de interesse comum, desde segurança, saúde e infraestrutura até tecnologia, o que de fato torna a organização singular, não se limitando apenas a questões econômicas, políticas ou comerciais, como já mencionado. Sobre esta questão, Sanahuja (2012) explica que a UNASUL representa o retorno da agenda de desenvolvimento pós Consenso de Washington e do retorno do Estado como regulador, simbolizando o “regionalismo pós-liberal”.

Linaires (2010), por outro lado, ressalta um argumento interessante de que o esquema de integração traçado pela UNASUL poderia ser classificado como “integração da integração”. Isto se explica porque, segundo a autora, já existe um processo de integração na região e, por esta razão, a UNASUL não intenciona uma nova associação entre os Estados-membros, mas sim a conexão de projetos e ações que já existem, de forma que haja um processo de continuidade.

Uma das principais dificuldades enfrentadas pela UNASUL foram os conflitos existentes entre Brasil e Venezuela, que representam o choque de visões sobre a natureza econômica e institucional da organização. Ainda assim, é possível identificar conformidades de opinião entre os dois países, como por exemplo a necessidade de implementar um perfil político mais acentuado e favorecer as políticas de desenvolvimento, de forma que elas sejam mais inclusivas. No entanto, as incongruências dizem respeito às estratégias que devem ser seguidas para se alcançar estas finalidades. (CIENFUEGOS; SANAHUJA, 2010, p. 106)

1.3 O COSIPLAN

Um dos principais conselhos – e um dos mais atuantes – da UNASUL é o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento, também conhecido como COSIPLAN, criado em 28 de janeiro de 2009 e que, após a agregação da IIRSA em 2011, assumiu a continuidade dos projetos de infraestrutura antes estabelecidos, em consequência incorporando-os ao seu esboço. Através do Estatuto do COSIPLAN é possível identificar a sua natureza:

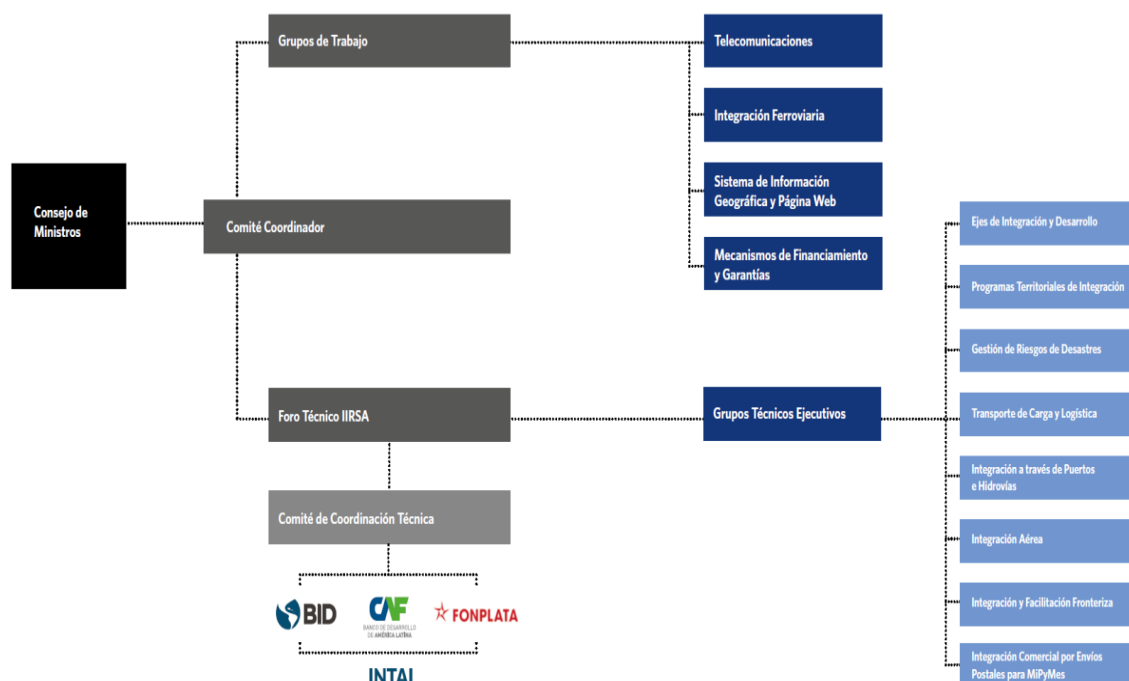
“O Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, doravante COSIPLAN ou o Conselho, é uma instância de discussão política e estratégica, através da consulta, avaliação, cooperação, planejamento e coordenação de esforços e articulação de programas e projetos para implementar a integração da infraestrutura regional dos países Membros da UNASUL. Sua criação foi decidida na III Reunião Ordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo,

conforme o Tratado Constitutivo da UNASUL” (Estatuto do COSIPLAN, 2013, art. 1).⁵

A ideia da criação do COSIPLAN foi fundamentada principalmente com base na necessidade de se modificar as tendências e os sentidos que a integração física tomou através da criação da IIRSA, com o propósito de se ajustar, da melhor maneira, aos novos governos e as suas novas concepções. Isto significa que os projetos de infraestrutura deveriam ser estimulados cada vez mais, porém sob uma nova orientação (MARIANO, 2014, p. 249). No entanto, deve-se ter em mente que o COSIPLAN não surge com o objetivo de substituir a IIRSA, mas sim de conservar e aperfeiçoar os projetos que nasceram a partir da iniciativa.

O COSIPLAN é dotado de múltiplos objetivos específicos. Vale ressaltar que um deles refere-se à necessidade de aperfeiçoar a infraestrutura dos países, plano que já vinha em desenvolvimento pela IIRSA, com a finalidade de beneficiar não somente os governos dos Estados-membros, mas a sua própria população que potencialmente terá acesso aos benefícios promovidos pelo desenvolvimento interno e igualmente pela supressão de barreiras geográficas, sendo um dos pontos fundamentais para os países da região.

Figura II – Organização Administrativa do COSIPLAN



Fonte: COSIPLAN (2018)

⁵ Fonte: Estatuto do Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cosiplan_estatuto.pdf>.

É interessante pontuar sobre uma importante questão a ser tratada no decorrer da discussão em torno da transição da IIRSA para o COSIPLAN, que é a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), aprovada em 2012 pelos presidentes dos países-membros, que tem como principal objetivo⁶ possibilitar a conectividade regional a partir da infraestrutura, de forma a oportunizar o desenvolvimento social e econômico através de 31 projetos prioritários. Nota-se, aqui, que a API surge como uma sucessora da ACI, que fazia parte do contexto da IIRSA. Os projetos que fazem parte desta agenda são os chamados “projetos estruturados”, isto é, “aquele que consolida redes de conectividade física com abrangência regional, visando potencializar sinergias existentes e solucionar as deficiências da infraestrutura implantada” (API, 2011, p. 17).

Os projetos que são considerados prioritários pela API seguem critérios de seleção que devem ser levados em consideração. Primeiro, os projetos devem fazer parte do Portfólio de Projetos do COSIPLAN, com prioridade na ação por parte do governo, devendo contar também com o consenso dos países que serão impactados. Segundo, o projeto deve ter passado por estudos de viabilidade. Terceiro, o projeto deve promover redes de conectividade regional. Por fim, deve-se averiguar se há a necessidade do desenvolvimento de ações complementares para a efetiva execução do projeto. (API, 2011, p. 18)

Com o COSIPLAN também surgiu o Plano de Ação Estratégico (PAE), que foi uma proposta ajustada aos interesses do conselho. O PAE foi aprovado pelos ministros dos Estados-membros na Segunda Reunião Ordinária do COSIPLAN. Adicionalmente, determinou-se um marco temporal para o PAE, sendo de 2012 a 2022, para se alcançar as metas de seus projetos no período de tempo determinado. Ou seja, o PAE pode ser visto como a consequência de acordos e conformidades alcançadas pelos governos por meio do COSIPLAN, reconhecendo os resultados da IIRSA no que diz respeito a integração da infraestrutura regional. (PAE, 2017)

Através do marco temporal determinado, deduz-se que o PAE deve ser revisado em um período de cinco anos afim de adequá-lo ao contexto internacional e também às necessidades dos países que o aprovaram, seja complementando objetivos ou através de ajustes no âmbito do financiamento dos projetos, permitindo a continuação das atividades propostas.

⁶ Fonte: Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración: Revisión Quinquenal - VII Reunión Ordinaria de Ministros del COSIPLAN. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/VII_Ministros_COSIPLAN_buenos_aires17_Anexo8_API.pdf>.

É necessário levar em conta que beneficiar a população através dos múltiplos projetos é essencial, pois está relacionado ao estabelecimento da legitimidade das organizações. No entanto, como mostra Sebben (2015, p. 194), nem todos os projetos tiveram apoio da população, que por muitas vezes se sentia prejudicada pelas obras de infraestrutura em andamento.

Estabeleceu-se, de forma adicional, a Carteira de Projetos do COSIPLAN, que compreendia projetos para a integração dos setores de transporte⁷, energia e comunicações através do financiamento de entes públicos e privados, atuando nos territórios definidos pelos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) e promovendo desenvolvimento sustentável, tanto econômico quanto social, na América do Sul.

Abaixo, pode-se observar algumas informações a respeito do peso do Brasil na Carteira de Projetos do COSIPLAN:

⁷ Projetos de transporte são maioria na Carteira de Projetos do COSIPLAN, estimados em aproximadamente 90%.

Figura III – Participação do Brasil na Carteira de Projetos do COSIPLAN



Fonte: Carteira de Projetos do COSIPLAN (2017)

Logo após a Argentina, o Brasil se posiciona como um dos principais atores na participação dos empreendimentos da Carteira de Projetos. Além disso, a atuação de algumas de suas principais construtoras, como a Odebrecht e a Vale, também é observada. A Carteira de Projetos, portanto, permite uma maior transparência sobre as obras que estão sendo realizadas, sobre os investimentos estimados e sobre a participação dos países.

2. O EIXO AMAZÔNICO E OS PROJETOS CONCLUÍDOS

O objetivo deste capítulo é fazer uma análise particular dos projetos concluídos do Eixo Amazônico, expondo o tipo de financiamento, a fonte de financiamento, o investimento e o ano de conclusão das 24 obras, seguidos por uma breve descrição sobre o que foi realizado em cada uma delas.

2.1 O Eixo Amazônico e suas Características

A proposta do processo de integração física da América do Sul se estruturou por meio da divisão em Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID), reunindo os doze países⁸ independentes da América do Sul, o que representou um acordo conjunto dos governantes na Primeira Reunião de Presidentes Sul-americanos, no ano de 2000. O Comunicado de Brasília, documento relativo ao encontro dos doze presidentes, esclarece:

“Os líderes da região observaram com especial satisfação o Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul, que contém sugestões e propostas, com um horizonte de dez anos, para a ampliação e modernização da infraestrutura física da América do Sul, em especial nas áreas de energia, transportes e comunicações, com a finalidade de configurar eixos de integração e desenvolvimento econômico e social” (Comunicado de Brasília, art. 39).

Pode-se acrescentar que a infraestrutura, de um modo geral, desempenha um papel fundamental para o estímulo da economia regional a partir do momento em que ela é uma facilitadora do comércio, gerando produção, renda e emprego para a população local, que se beneficiará dos projetos desenvolvidos. Ou seja, entende-se que uma região devidamente aparelhada de uma infraestrutura contribuirá para o crescimento regional nos mais diversos setores, seja econômico ou social. Neste sentido, os países da América do Sul terão potencial de estabelecer uma posição promissora no sistema internacional. (DIJCK, 2008, p. 106)

O Plano de Ação Estratégico (2017), representando um passo significativo para o andamento dos projetos, continha propostas de modernização da infraestrutura física da região sul-americana. Para a IIRSA, os Eixos de Integração e Desenvolvimento simbolizavam um dos princípios orientadores para o desenvolvimento dos trabalhos da iniciativa.

Por meio dos EIDs, o processo de integração física dos países sul-americanos passou a amadurecer. A escolha do Eixo Amazônico, especificamente, se deu pela existência de projetos de peso do Brasil, com alcance ao Nordeste brasileiro. Ademais, verifica-se a importância global do desenvolvimento da Amazônia, que possui uma diversidade cultural

⁸ Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Fonte: Agenda de Projetos Prioritários (API, 2011).

relevante e uma enorme extensão territorial, bem como a existência de uma literatura produzida na área.

O Eixo Amazônico é o quarto maior eixo com quantidade de projetos, sendo 70 no total e divididos em 8 grupos de projetos, compreendendo Brasil, Colômbia, Equador e Peru. Os projetos voltados para o Eixo Amazônico são de transporte e energia, com financiamento público e privado. De acordo com a Carteira de Projetos (2017) do COSIPLAN, grande parte dos projetos do Eixo já alcançaram a etapa de conclusão, mais especificamente 24 deles.

Abaixo, pode-se verificar com mais nitidez a divisão apresentada pela Carteira de Projetos do COSIPLAN, mostrando os setores, os subsetores e os tipos de financiamento dos projetos do Eixo Amazônico:

Figura IV – Setores, subsetores e tipos de financiamento do Eixo Amazônico



Fonte: IIRSA (2017)

Em termos de extensão territorial, o Eixo Amazônico compreende 45% da superfície do continente sul-americano, sendo o Eixo mais vasto se comparado aos demais. Ademais, o Eixo Amazônico inclui, no Brasil, a região amazônica e nordestina e os estados de Goiás e

Tocantins; na Colômbia, a área do centro sul; no Equador, toda a superfície continental e, no Peru, a porção centro norte, como pode-se verificar na figura abaixo:

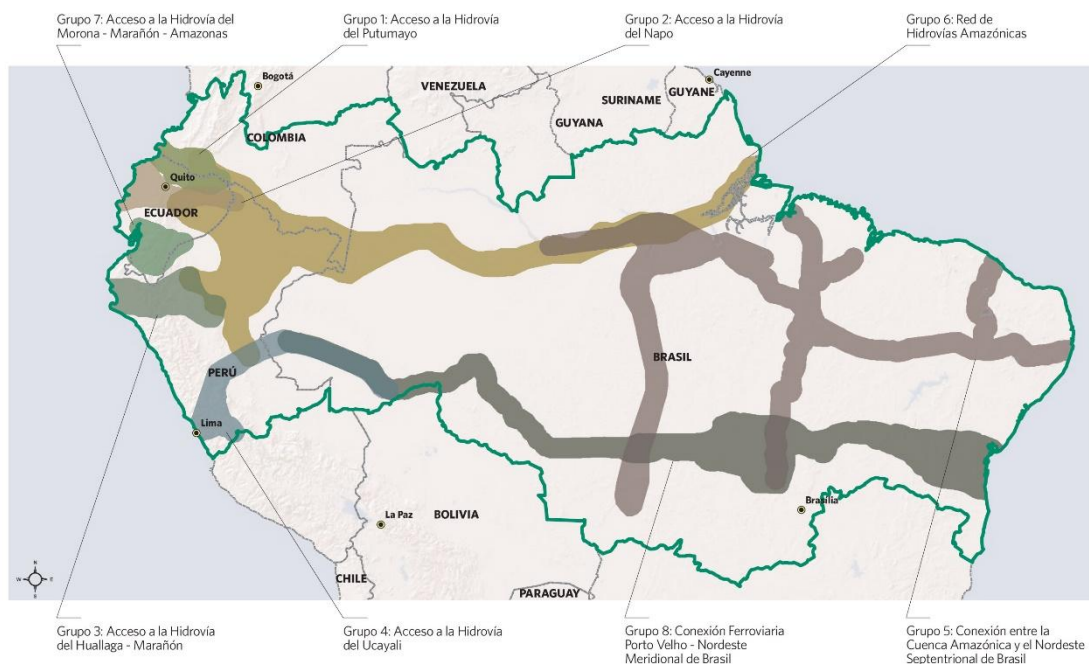
Figura V – Mapa da Área de Influência do Eixo Amazônico



Fonte: IIRSA (2017)

Na figura abaixo, pode-se verificar de forma mais detalhada os grupos de projetos do Eixo Amazônico:

Figura VI – Mapa dos Grupos de Projetos do Eixo Amazônico



Fonte: IIRSA (2017)

Segundo a Carteira de Projetos do COSIPLAN (2017), são 8 grupos com um total de 70 projetos e um investimento estimado em US\$27,4 bilhões que envolvem a construção de rodovias em sua maioria. Ainda de acordo com a Carteira, grande parte dos projetos do Eixo Amazônico possui financiamento privado e buscam integrar fisicamente o Nordeste meridional e setentrional do Brasil com o sistema de hidrovias da Bacia Amazônica.

Outra informação interessante apresentada pela Carteira de Projetos do COSIPLAN é a de que os 5 projetos com maior investimento estimado do Eixo Amazônico são do Brasil, estando 3 deles já no processo de execução, o que indica o peso e importância dos projetos de integração na região brasileira.

O Eixo Amazônico já conta com 24 projetos concluídos, que incluem o Melhoramento da Navegabilidade do Sistema Solimões na Amazônia, projeto de extrema importância por ser o trecho do Rio Amazonas que se liga à cidade de Manaus e também recebe o tráfego da rede hidroviária; o projeto Rodovia Tarapoto – Yurimaguas, que permite acesso a uma das cinco hidrovias com projetos na Carteira, como também o Porto de Providencia, que é destinado à transferência de carga produtiva de alta eficiência. (Carteira de Projetos do COSIPLAN, 2017, p. 78)

2.2 Projetos Concluídos do Eixo Amazônico

De acordo com o Sistema de Informação de Projetos do COSIPLAN, os projetos do Eixo Amazônico que já foram concluídos estão divididos por país e são os seguintes:

2.2.1 Brasil

CÓDIGO	OBRA	INVESTIMENTO	CONCLUSÃO
AMA34	Programa de Manejo Ambiental e Territorial da Rodovia Cuiabá – Santarém	US\$12 milhões	2006
AMA36	Melhoramento da Navegabilidade do Sistema Solimões	US\$8 milhões	2017
AMA55	Conexão Rodoviária Rio Branco – Cruzeiro do Sul	US\$573 milhões	2014
AMA78	Ferrovias Norte-Sul Fase II Açailândia – Palmas	US\$2,5 bilhões	2010
AMA84	Reabilitação da Estrada Açailândia – Porto de Itaquí	US\$180 milhões	2017
AMA85	Reabilitação da Estrada Balsas – Marabá	Não especificado	Não especificado
AMA87	Linha de Transmissão de 500KV de Tucuruí a Manaus	US\$1,32 bilhões	2013

CÓDIGO	OBRA	INVESTIMENTO	CONCLUSÃO
AMA105	Ferrovia Norte-Sul Fase III Palmas – Campinorte	US\$600 milhões	2014

No Brasil, existe o Programa de Manejo Ambiental e Territorial da Rodovia Cuiabá – Santarém, que tem como objetivo minimizar os efeitos que estão relacionados à pavimentação da rodovia especificada, como por exemplo o desmatamento e questões socioambientais. Ainda de acordo com o Sistema de Informação de Projetos do COSIPLAN, houve a necessidade ainda de se produzir um Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 Cuiabá – Santarém, apresentando um diagnóstico socioeconômico e ambiental, juntamente com as suas diretrizes, baseando-se na ideia da possibilidade de harmonizar o crescimento econômico e a integração regional com o uso apropriado dos recursos naturais existentes na região, o que de fato é algo a se preocupar, já que a região possui uma reserva ambiental que deve ser protegida pelos responsáveis das obras. Além disso, constata-se a existência de um investimento de US\$12 milhões por meio do financiamento do Tesouro Nacional.

O projeto do Melhoramento da Navegabilidade do Sistema Solimões, na Amazônia, diz respeito à construção de uma estrutura que seja capaz de promover a integração da região amazônica através do investimento em hidrovias, vistas como uma solução natural para o propósito integracionista, seja para transporte de passageiros como para transporte de cargas. Vale ressaltar que, no Brasil, existe o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo governo federal no ano de 2007 com o propósito de introduzir um conjunto de políticas econômicas e foi por meio dos investimentos do PAC que pôde-se constatar que esta era a percepção das instituições governamentais.

A Hidrovia do Solimões possui dois trechos principais, que podem ser observados abaixo:

Figura VII – Mapa com visão geral da hidrovia Solimões/Amazonas no trecho de Tabatinga a Manaus

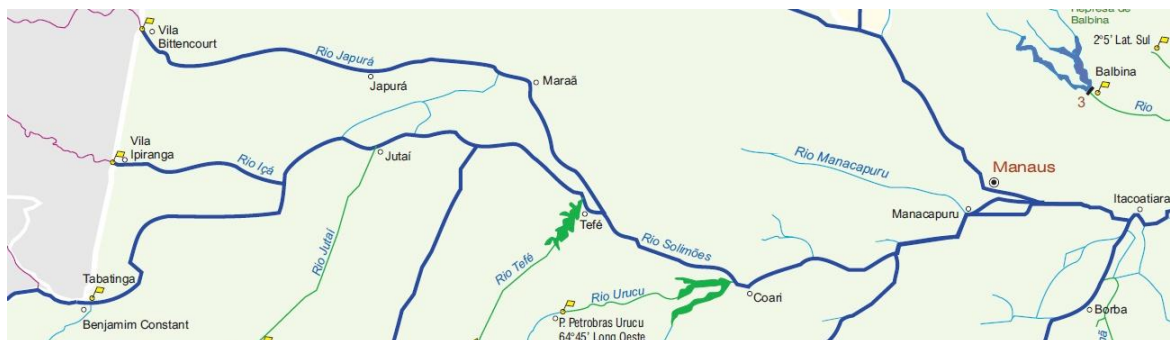
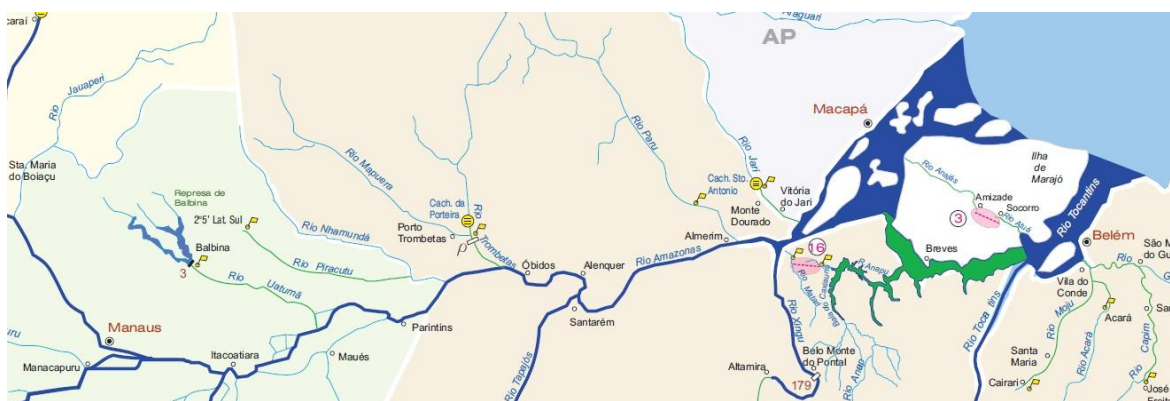


Figura VIII – Mapa com visão geral da hidrovia Solimões/Amazonas no trecho de Manaus a Belém



Fonte: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)

O objetivo deste projeto seria, além da integração, a promoção e melhoria do crescente fluxo de pessoas e transporte de bens, beneficiando o turismo e melhorando a vida dos povos ribeirinhos. O Sistema de Informação de Projetos do COSIPLAN ainda ressalta a necessidade de se conciliar o desenvolvimento com a preservação ambiental, social e cultural. Neste caso, o financiamento foi pelo âmbito público, por meio do Tesouro Nacional, com um investimento total de US\$8 milhões.

A obra da Conexão Rodoviária Rio Branco – Cruzeiro do Sul⁹ tem como objetivo principal interligar os municípios entre Cruzeiro do Sul e Rio Branco para incentivar o fluxo de pessoas e mercadorias. Neste sentido, inclui-se a obra de pavimentação, o que trata uma maior segurança rodoviária e possivelmente impulsionará a geração de empregos, o desenvolvimento turístico e a melhora na integração da região, já que existem muitos municípios em situação de isolamento geográfico. Além disso, o Sistema de Informação de

⁹ Vale ressaltar que esta obra também foi inserida no PAC.

Projetos do COSIPLAN alega que este empreendimento vai favorecer projetos agrícolas existentes e, conseqüentemente, trazendo crescimento econômico para a região, pois facilitará o escoamento da produção local. O financiamento se deu por meio do Tesouro Nacional¹⁰ com um investimento total de US\$573 milhões, entregue no ano de 2014.

O empreendimento Ferrovia Norte-Sul Açailândia – Palmas, como informa o Sistema de Informação de Projetos do COSIPLAN, foi projetada para promover a integração nacional, minimizando os custos de transporte e interligando as regiões brasileiras a partir das ferrovias, tendo como principal objetivo criar alternativas que sejam mais econômicas para o deslocamento de cargas ao mercado consumidor. Por meio da construção de novas ferrovias, busca-se promover uma logística exportadora competitiva e o incentivo de investimentos que acabarão por enriquecer a produção, de forma que o resultado seja um maior desempenho econômico regional e, por fim, a integração. O financiamento foi pelo Tesouro Nacional com um investimento total de US\$2,5 bilhões.

A trajetória da obra da Ferrovia Norte-Sul, no trecho Açailândia – Palmas, é mostrado mais claramente abaixo:

Figura IX – Mapa com visão geral do trecho de Açailândia a Palmas



Fonte: VALEC (2018)

Outra obra voltada para a construção de ferrovias no Brasil é a Ferrovia Norte-Sul, mais especificamente no trecho Palmas – Campinorte, que tem também como objetivo promover a integração nacional por meio da interligação das regiões com a construção de novas ferrovias, diminuindo os custos de transporte de carga e pessoas e incentivar investimentos que promovam a industrialização. A obra teve o financiamento do Tesouro Nacional com um investimento total de US\$600 milhões.

¹⁰ Órgão executor: Governo do Estado do Acre (DERACRE) em convênio com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

A obra de Reabilitação da Estrada Açailândia – Porto de Itaquí tem como objetivo fundamental aumentar a integração a nível local e regional e a obra de reabilitação facilitará o transporte de mercadorias ao mesmo tempo em que melhora as condições da população que vive na área de influência da rodovia. O Sistema de Informação de Projetos do COSIPLAN destaca a importância da localização estratégica do Estado do Maranhão – detentor do Porto de Itaquí – por ser um polo de interligação da região Norte com as regiões Nordeste e Centro-Oeste do Brasil. A obra foi finalizada no ano de 2017 por meio do financiamento do Tesouro Nacional com um investimento total de US\$180 milhões.

Outra obra de reabilitação promovida, intitulada Reabilitação da Estrada Balsas – Marabá, não possui todas as informações necessárias especificadas no Sistema de Informação de Projetos do COSIPLAN. Sabe-se, apenas, que se trata de uma obra de restauração de estruturas com um financiamento público.

É interessante mencionar que o único projeto voltado para o setor de energia do Eixo Amazônico foi a construção de novas interconexões energéticas por meio da Linha de Transmissão de 500KV¹¹ de Tucuruí a Manaus. Esta obra teve o financiamento público e privado com um investimento total de US\$1,32 bilhões.

Para entender melhor o seu objetivo, deve-se ressaltar a existência do Sistema Interligado Nacional (SIN) no Brasil, que é constituído pelos sistemas de cada região do país, formando a interconexão dos sistemas elétricos e, conseqüentemente, gerando a distribuição de energia. Ou seja, nesta obra, buscou-se conectar Macapá e Manaus ao SIN.

2.2.2 Colômbia

CÓDIGO	OBRA	INVESTIMENTO	CONCLUSÃO
AMA03	Acesso e Adequação do Porto de Puerto Asís	US\$3 milhões	2015
AMA70	Plataforma de Leticia	US\$3,34 milhões	2015

¹¹ KV = quilovolt (medida de tensão elétrica).

O projeto intitulado Acesso e Adequação do Porto de Puerto Asís, que é um município colombiano, teve como principal objetivo o incentivo do comércio na região através do melhoramento de um sistema fluvial que seja adequado para o crescimento do comércio regional. Puerto Asís é de extrema importância por ser uma região estratégica de transferência de mercadorias de modo fluvial, recebendo investimentos da IIRSA desde 2007 para a sua manutenção, embora já tenha alcançado a etapa de conclusão em 2015. Neste caso, o tipo de financiamento foi público, por meio do Tesouro Nacional colombiano, com um investimento de US\$3 milhões.

A cidade colombiana de Leticia, capital do departamento de Amazonas, foi palco do projeto proposto e concluído da Plataforma de Leticia. Deve-se levar em consideração a importância estratégica da cidade, que possui fronteira com o Brasil e Peru. O comércio fluvial tornou-se importante para a região devido ao isolamento de Leticia, ou seja, percebe-se que houve a necessidade em dispor de uma infraestrutura que fosse conveniente para o recebimento e distribuição das mercadorias, além dos serviços de transporte fluvial. Entregue em 2015, a Plataforma de Leticia teve o financiamento promovido pelo Tesouro Nacional colombiano com um investimento de US\$3,34 milhões.

2.2.3 Equador

CÓDIGO	OBRA	INVESTIMENTO	CONCLUSÃO
AMA09	Reabilitação e Pavimentação do trecho San Lorenzo – El Carmen	US\$75,9 milhões	2014
AMA11	Aeroporto de Tena	US\$54,5 milhões	2013
AMA46	Melhoramento da Via Guayaquil – El Triunfo – La Troncal – Zhud – El Tambo – Cañar – Azogues – Paute – Amaluza – Méndez e Melhoramento e	US\$140 milhões	2012

CÓDIGO	OBRA	INVESTIMENTO	CONCLUSÃO
	Ampliação do Trecho Méndez – Puerto Morona		
AMA47	Melhoramento da Via Puerto Bolívar – Santa Rosa – Balsas – Chaguarpamba – Loja – Zamora – Yantzaza – El Panguí – Gualaquiza – Gral. Leónidas Plaza – Méndez	US\$167,6 milhões	Não especificado
AMA48	Melhoramento da Via Puerto Bolívar – Pasaje – Santa Isabel – Girón – Cuenca – Paute – Amaluza – Méndez – Puerto Morona	US\$100 milhões	Não especificado
AMA71	Primeira Etapa do Porto de Providencia	US\$25 milhões	2015

O projeto voltado para a Reabilitação e Pavimentação do trecho San Lorenzo – El Carmen, que são duas regiões do Equador, permitiu o acesso à região fronteiriça com um sistema de infraestrutura rodoviária eficaz e permanente, possibilitando ainda uma maior integração entre as regiões e países vizinhos. O projeto foi dividido em quatro etapas, trabalhadas em determinadas regiões do trecho, envolvendo obras de restauração e manutenção. Teve sua conclusão no ano de 2014 com um investimento final de US\$75,9 milhões a partir do financiamento público do Tesouro Nacional.

Outro projeto promovido pela IIRSA foi a construção do Aeroporto de Tena, que é uma cidade equatoriana localizada na floresta amazônica. Neste caso, o principal objetivo da construção foi a possibilidade das ligações aéreas entre as cidades do Equador e da Bacia Amazônica, visto que nesta região existe um grande potencial de ecoturismo, apoio à indústria petrolífera e produção e exportação de flores e frutas exóticas, ou seja, o novo Aeroporto de Tena tornou-se um grande facilitador para a entrada e saída de indivíduos e mercadorias. O financiamento foi público, por meio do Tesouro Nacional, com um investimento de US\$54,5 milhões e concluído em 2013.

A obra de reabilitação, nomeada Melhoramento da Via Guayaquil – El Triunfo – La Troncal – Zhud – El Tambo – Cañar – Azogues – Paute – Amaluza – Méndez, juntamente com a obra Melhoramento e Ampliação do Trecho Méndez – Puerto Morona não são projetos separados e têm como objetivo promover a melhoria das vias entre as cidades supracitadas, fortalecendo a integração nacional também com as províncias peruanas com a criação de uma via intermodal fluvial. A fonte de financiamento foi por meio do Tesouro Nacional com um investimento de US\$140 milhões.

A obra de Melhoramento da Via Puerto Bolívar – Santa Rosa – Balsas – Chaguarpamba – Loja – Zamora – Yantzaza – El Pangui – Gualaquiza – Gral. Leónidas Plaza – Méndez, assim como a obra acima, buscou-se realizar trabalhos de melhoramento que permite e facilita o trânsito de pessoas e mercadorias e, desta forma, acaba por fortalecer a integração entre as regiões. Neste caso, o financiamento foi por meio do Tesouro Nacional e pelo CAF (Corporação Andina de Fomento), com um investimento¹² total de US\$167,6 milhões.

A obra de Melhoramento da Via Puerto Bolívar – Pasaje – Santa Isabel – Girón – Cuenca – Paute – Amaluza – Méndez – Puerto Morona foi concebida com os mesmos objetivos das demais obras de melhoramento de vias no Equador, como a integração regional e a melhoria do trânsito de pessoas e mercadorias. O financiamento desta obra se deu por meio do Tesouro Nacional com um investimento de US\$100 milhões.

A Primeira Etapa do Porto de Providencia foi uma obra realizada na província de Sucumbios, nas margens do Rio Napo, e o seu cumprimento tem como principal objetivo a promoção do comércio entre as bacias do Pacífico e a Amazônia equatoriana, peruana e brasileira e o desenvolvimento socioeconômico das províncias regionais. Segundo o Sistema de Informação de Projetos do COSIPLAN, isto acabará por promover o bem-estar da

¹² Especificamente, o investimento por parte do Tesouro Nacional foi de US\$62.082.382, enquanto que o investimento por parte da CAF foi de US\$105.587.411, totalizando o investimento final do projeto de US\$167.669.793.

população local através do já mencionado desenvolvimento socioeconômico, ampliando a qualidade de vida. As instalações portuárias consistirão de cais, terminal multiuso, terminal de cargas perigosas, equipamentos portuários, área aduaneira, capitania, migração, entre outros. O financiamento foi por meio do Tesouro Nacional com um investimento total de US\$25 milhões, tendo a obra sido entregue e concluída no ano de 2015.

2.2.4 Peru

CÓDIGO	OBRA	INVESTIMENTO	CONCLUSÃO
AMA16	Rodovia Tarapoto – Yurimaguas	US\$231,7 milhões	2009
AMA22	Porto de Bayóvar	US\$70 milhões	2010
AMA24	Porto de Paíta	US\$176,6 milhões	2014
AMA25	Rodovia Paíta – Tarapoto	US\$273,6 milhões	2011
AMA67	Terminal de Embarque de Minerais de Callao	US\$113,2 milhões	2014
AMA66	Terminal Norte Multiuso de Callao	US\$390,2 milhões	2016
AMA102	Construção do Novo Porto de Yurimaguas	US\$50,3 milhões	2016

A construção da Rodovia Tarapoto – Yurimaguas, no Peru, também se configura como um projeto do setor de transporte, sendo de extrema importância no sentido integracionista por promover a ligação entre as duas cidades peruanas, melhorando as condições de tráfego, permitindo o acesso aos mercados das regiões norte e central do país em um menor período de tempo e com menores custos de transporte.

Abaixo, verifica-se o trajeto da rodovia:

Figura X – Mapa da Rodovia Tarapoto - Yurimaguas



Fonte: Google Maps (2018)

Domingues (2017) esclarece que, com a construção da rodovia, foi possível reduzir o tempo de cruzamento de 7 horas para 2 horas, o que significa um enorme avanço. Diferente dos projetos supracitados, a construção da rodovia contou com o financiamento de entes públicos e privados, podendo ser citada a construtora brasileira Odebrecht¹³ que também atua no Peru. Ademais, este projeto contabilizou um investimento de US\$231,7 milhões, concluído em 2009.

Mais especificamente, Tarapoto, localizada no nordeste do Peru, é considerada como o marco zero da rodovia, isto é, onde ela se inicia. Ela possui uma importância estratégica por ser uma das principais metrópoles turísticas e comerciais da Amazônia peruana. Já Yurimaguas, cidade da província de Loreto, no distrito do Alto Amazonas, é importante também por ser sede do Porto de Yurimaguas. Com a construção da rodovia entre as duas cidades, percebeu-se um aumento do volume das mercadorias transportadas e, desta forma, a necessidade de investimento de um Porto Internacional de Yurimaguas. (DOMINGUES, 2017)

Ainda no Peru, outro grande projeto executado foi a construção do Porto de Bayóvar, região rica em rocha fosfática, que tinha como principal objetivo facilitar a exportação, sendo um projeto importante, estrategicamente falando, por facilitar a entrada e saída de produtos e contribuir de forma direta para o comércio da região. É interessante mencionar que existiu a participação de empresas brasileiras no projeto, como a Vale¹⁴ e a Odebrecht, ou seja, o

¹³ A Odebrecht Latinvest foca nos investimentos em infraestrutura na América Latina, especialmente na Colômbia, México, Panamá e Peru. Informação disponível em: <<https://www.odebrecht.com/pt-br/negocios/nossos-negocios/latinvest>>.

¹⁴ A Vale participou do financiamento do projeto do Porto de Bayóvar através de sua subsidiária Miski Mayo.

financiamento teve participação do setor privado e corporativo, num total de US\$70 milhões e concluído em 2010.

No mapa abaixo, pode-se observar o local do Porto de Bayóvar:

Figura XI – Mapa do Porto de Bayóvar



Fonte: Google Maps (2018)

O Porto de Paita, que é uma cidade no norte do Peru, é considerado um dos mais importantes portos do país. Desta forma, elaborou-se um projeto que usufruísse do potencial regional e possibilitasse o aumento dos fluxos de carga, visando o desenvolvimento do Norte do Peru. No financiamento, observa-se a presença de instituições privadas e o setor corporativo com um investimento total de US\$176,6 milhões, concluída no ano de 2014.

A Rodovia Paita – Tarapoto, construção promovida pela IIRSA e concluída no ano de 2011, tinha como objetivo principal melhorar as condições de tráfego e de segurança da passagem, mas, além disto, também buscava a integração do leste peruano – região vista como um grande potencial agroindustrial e florestal – com a costa norte do país, o que fez com que houvesse uma ligação entre as economias e uma redução no custo do transporte e no tempo de viagem. Fazem parte também do projeto os trabalhos de melhoramento e manutenção da rodovia por 25 anos, que teve como fonte de financiamento entes privados e corporativos com um investimento de US\$273,6 milhões.

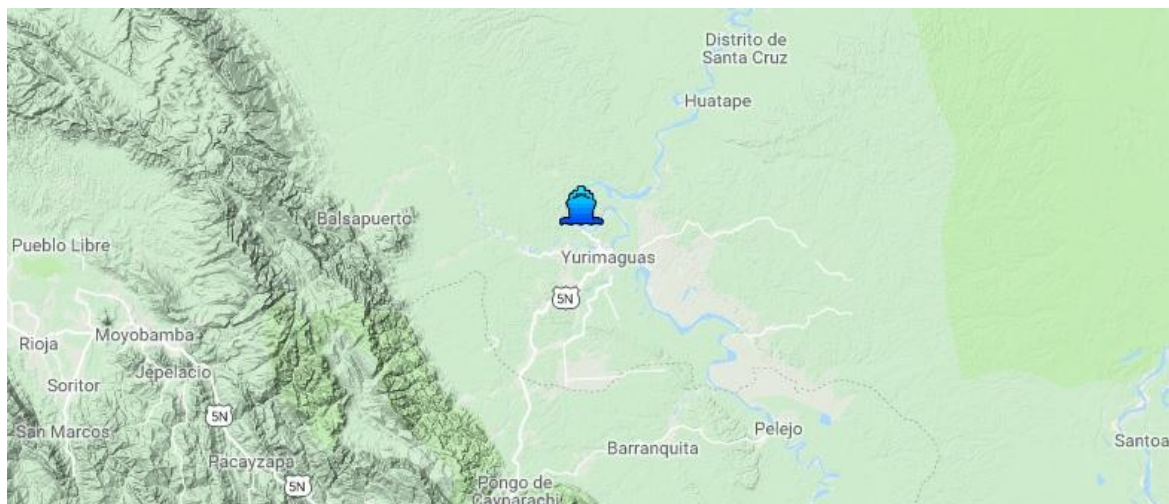
A construção do Terminal de Embarque de Minerais de Callao, província peruana, tem como principal objetivo melhorar o atendimento das cargas de minerais por meio do Terminal Portuário de Callao, ou seja, percebe-se a busca pela eficiência nas atividades para que se possa atender adequadamente a crescente demanda do produto. De acordo com as informações do sistema COSIPLAN, existe a crença de que o novo terminal dará fim ao

problema da contaminação gerado pela carga e descarga de minérios devido aos novos equipamentos voltados para às operações com os minerais. A obra foi entregue no ano de 2014 e contou com o financiamento privado e corporativo, que investiu US\$113,2 milhões.

Ainda na província de Callao, realizou-se a obra de modernização do Terminal Norte Multiuso de Callao, que tinha como objetivo de multiplicar o rendimento e a qualidade na prestação de serviços portuários da região com o propósito de se ajustarem aos padrões internacionais de competitividade portuária, ou seja, trazer o porto de Callao ao nível de referência regional da América do Sul. O projeto contou com execuções significativas, podendo-se citar a otimização das instalações existentes e a modernização necessária para atender os navios. A obra obteve financiamento privado e corporativo com um investimento de US\$390,2 milhões, tendo como data de conclusão o ano de 2016.

A Construção do Novo Porto de Yurimaguas, concluída no ano de 2016, se deu a partir da necessidade de se contar com um terminal portuário regional moderno, eficiente e competitivo, trazendo condições operacionais seguras e que se interligasse com as demais regiões das costas do Atlântico e Pacífico.

Figura XII – Mapa do Novo Porto de Yurimaguas



Fonte: Google Maps (2018)

Desta forma, os fluxos de transporte seriam simplificados e otimizados. Ainda de acordo com o Sistema de Informação de Projetos, o novo terminal contará com uma infraestrutura moderna que facilitará a movimentação das mercadorias, tudo dentro dos padrões internacionais de comércio exterior. O financiamento realizou-se por meio de entes privados e corporativos com um investimento de US\$50,3 milhões.

O único projeto de caráter binacional do Eixo Amazônico que já atingiu a fase de conclusão é o seguinte:

2.2.5 Peru-Ecuador

CÓDIGO	OBRA	INVESTIMENTO	CONCLUSÃO
AMA39	Melhoramento da Navegabilidade do Rio Morona	US\$5,2 milhões	2017

O projeto do Melhoramento da Navegabilidade do Rio Morona é fruto de um compromisso, por parte dos presidentes nos encontros presidenciais, de melhorar as condições de navegabilidade integral do rio Morona, que passa pelo Peru e pelo Equador, promovendo o uso racional e ordenado da navegação fluvial e, conseqüentemente, melhorando as condições de tráfego, ao mesmo tempo com o objetivo de preservar o meio ambiente com critérios de desenvolvimento sustentáveis.

No entanto, deve-se ressaltar que foram feitos estudos e consultas legais para averiguar a viabilidade do projeto por parte dos dois países envolvidos. Segundo o Sistema de Informação de Projetos, o Equador propôs que o projeto fosse trabalhado em conjunto com o Peru e, com o consentimento, iniciou-se a elaboração dos projetos. Neste caso, o financiamento foi no âmbito público e se deu por meio do BID com um investimento total de US\$5,2 milhões, sendo a obra entregue no ano de 2017.

3. AVALIAÇÃO DOS PROJETOS CONCLUÍDOS DO EIXO AMAZÔNICO

Neste capítulo, será realizada uma análise dos projetos, avaliando os principais resultados alcançados por eles no âmbito da integração regional na América do Sul. Vão ser explicitados também os projetos de maior peso do Eixo Amazônico, buscando entender os seus papéis e significados no contexto integracionista. O recorte de seleção dos projetos a serem analisados foi voltado, em grande parte, para os que alcançaram a fase de conclusão; no entanto, foram analisados também projetos específicos que estão na fase de execução e pré-execução visando estudar os três projetos de maior investimento.

É necessário avaliar os impactos dos projetos para a integração regional e as suas contribuições para os países e suas populações, que são consequentemente afetadas por eles, seja de forma positiva ou negativa. Entende-se que a construção de uma infraestrutura é um passo essencial para o desenvolvimento e transformação de qualquer região que, ao se aproximarem cada vez mais, permitem o crescimento do comércio e um maior acesso a oportunidades para as populações.

É interessante constatar que os projetos do Eixo Amazônico que possuem os maiores investimentos são, em sua maioria, voltados para o Brasil. Os três principais projetos em termos de volume de investimento, dentre os que chegaram à fase de conclusão, são os seguintes:

CÓDIGO	OBRA	INVESTIMENTO	FINANCIAMENTO
AMA78	Ferrovia Norte-Sul Fase II Açailândia – Palmas	US\$2,5 bilhões	Tesouro Nacional
AMA87	Linha de Transmissão de 500KV de Tucuruí a Manaus	US\$1,32 bilhões	Manaus Transmissora de Energia S.A. e Linhas de Xingu Transmissora de Energia
AMA105	Ferrovia Norte-Sul Fase III Palmas – Campinorte	US\$600 milhões	Tesouro Nacional

Estes projetos são de extrema importância por revelarem um alto investimento em obras voltadas aos subsetores ferroviário e de interconexão energética. O alto investimento pode ser explicado pela ideia de que o crescimento comercial e desenvolvimento destas regiões serão potencializados por meio de uma estrutura facilitadora que permita o acesso a territórios antes inacessíveis e também a uma maior quantidade de regiões. Toda esta sucessão gera uma significativa evolução não apenas para o processo integracionista, mas também para as populações que passam a ter acesso a uma maior quantidade de serviços, produtos e empregos.

A obra referente à Linha de Transmissão de Tucuruí a Manaus, também conhecida como Linhão de Tucuruí, representa um avanço para as cidades atingidas, sendo elas Tucuruí, Macapá e Manaus. É importante salientar que no Brasil existe o Sistema Interligado Nacional (SIN) que fornece interligações entre as regiões do país, porém algumas regiões do Norte ainda estão isoladas do SIN e são abastecidas por fontes de geração térmica, um meio mais caro e poluente. Desta forma, o Linhão de Tucuruí acabará beneficiando os municípios impactados com a geração de empregos, diretos e indiretos, e sobretudo com o fornecimento de energia menos poluente. (DOILE; NASCIMENTO, 2010)

No entanto, deve-se levar em consideração também a questão da destruição do meio ambiente decorrente das obras realizadas e refletir de que forma as instituições estão atentas à necessidade da preservação da fauna e flora das regiões em que se concentram. Os três projetos supracitados possuem licença ambiental, o que é algo expressivo pois, diante de um alto investimento, exige-se a preocupação formal com a preservação ambiental.

De acordo com o Sistema de Informação de Projetos do COSIPLAN, grande parte dos projetos da totalidade do Eixo Amazônico possuem investimento em estudos de viabilidade e de gestão ambiental para que exista um controle prévio das atividades que possam potencializar a degradação do meio ambiente, muitos destes também possuindo licença ambiental para a realização das obras¹⁵.

Ainda sobre o projeto do Linhão de Tucuruí e as suas diretrizes no que tange à questão ambiental, Doile e Nascimento (2010) ressaltam o seguinte:

“A região Amazônica e seu patrimônio ambiental têm elevada importância global, o que torna a implantação de qualquer projeto de engenharia nesta região um considerável desafio, que requer o máximo cuidado. Nesse empreendimento deverão ser aplicadas modernas tecnologias de construção de linhas de transmissão e

¹⁵ Mais especificamente, são 38 projetos do Eixo Amazônico que possuem licença ambiental. Dos projetos que alcançaram a fase de conclusão do Eixo Amazônico, apenas 19 possuem licença ambiental.

subestações para minimizar as interferências no sistema socioambiental” (DOILE; NASCIMENTO, 2010, p. 61).

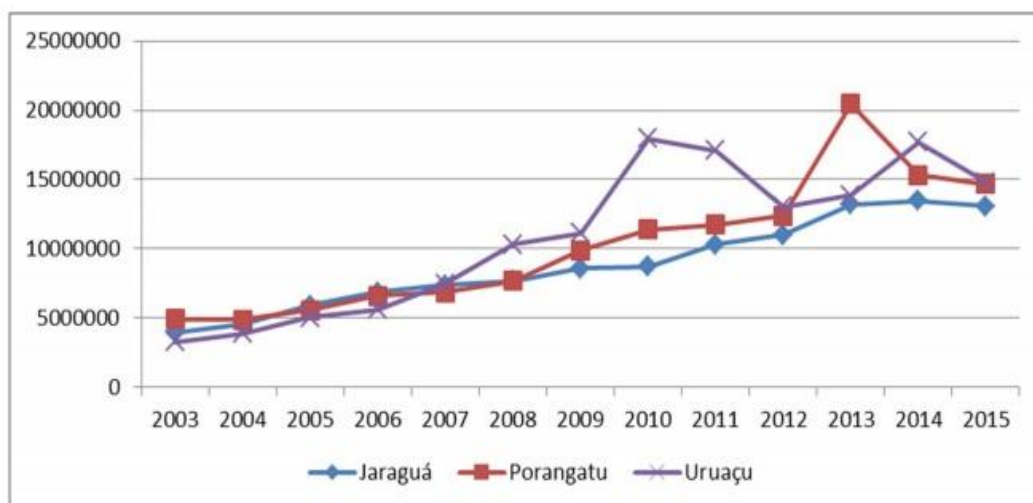
Outro grande projeto foi a construção da Ferrovia Norte-Sul, iniciada no ano de 1987, que corta o território brasileiro de Norte a Sul com o propósito maior de promover uma crescente integração nacional. Dois dos estados mais beneficiadas pelo projeto são Goiás e Tocantins, que recebem cada vez mais indústrias na região que, aquecendo o comércio e a geração de empregos, promovem o desenvolvimento regional. (CAMPOS; CASTRO; SCHLAG, 2018). Além disso, é interessante mencionar que o trecho Açailândia – Palmas da Ferrovia Norte Sul foi concedido à Vale, em agosto de 2007, que é uma mineradora multinacional brasileira, com lance de R\$1,4 bilhões pelo prazo de 30 anos. (SIP, 2018)

Ainda neste sentido, tem-se como alguns dos objetivos do projeto “incentivar investimentos, que irão incrementar a produção, induzir processos produtivos modernos e promover a industrialização e estabelecer alternativas mais econômicas para os fluxos de carga para o mercado consumidor” (VALEC, 2018). Desta forma, alguns benefícios observados são a redução dos custos de transporte e poluentes, o aumento da competitividade dos produtos brasileiros no exterior e o incentivo aos investimentos e modernização.

Campos, Castro e Schlag (2018) observaram em seu estudo que, com a construção da Ferrovia Norte-Sul, observou-se um aumento da renda dos trabalhadores justamente em 2008, no período em que as obras se encontravam mais intensas. Logo em seguida, observou-se também uma estagnação relativa, em 2013, com a finalização das obras. Isto se explica quando se entende que uma obra de grandes proporções necessita de uma enorme quantidade de mão de obra, mostrando que, de fato, o projeto da Ferrovia Norte-Sul foi capaz de promover um aumento da geração de empregos na região, impactando diretamente como um benefício para a população, mas que não foi estável após o término das obras.

Na tabela abaixo, nota-se a evolução da renda dos trabalhadores dos municípios afetados pela construção da Ferrovia Norte-Sul. No início, observa-se um crescimento considerável de 2008 a 2010 e, após isso, uma estagnação relativa principalmente nos municípios de Porangatu e Uruaçu.

Tabela II – Evolução da Remuneração Média Nominal em Jaraguá, Porangatu e Uruaçu de 2003 a 2015



Fonte: Campos, Castro, Schlag (2018)

É interessante mencionar um projeto de extrema importância do Eixo Amazônico que ainda se encontra na fase de execução, na fase I, e de pré-execução, na fase II, mas que se enquadra dentre os projetos com o maior investimento:

CÓDIGO	OBRA	INVESTIMENTO	FINANCIAMENTO
AMA73	Ferrovia Nova Transnordestina Fase I (Suape – Salgueiro/Pecém – Eliseu Martins)	US\$3 bilhões	Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)
AMA76	Ferrovia Nova Transnordestina Fase II (Eliseu Martins – Porto Franco)	Não especificado	Tesouro Nacional

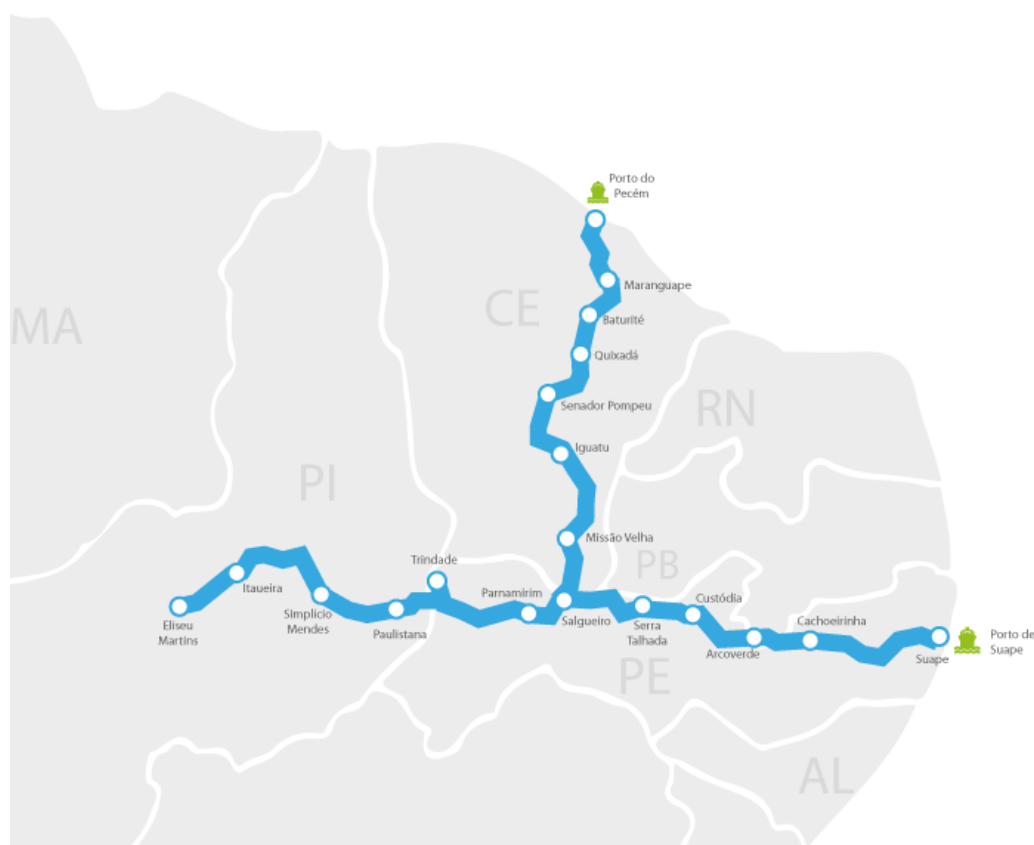
A Transnordestina é um empreendimento de caráter regional que melhor representa a aproximação do mercado internacional com a logística do Nordeste brasileiro. Esta obra, além de ter como um de seus objetivos permitir o escoamento de grãos e minérios do Cerrado, também almeja a complementação da malha ferroviária do Nordeste, possibilitando uma

maior articulação entre as regiões e, conseqüentemente, diminuindo a distância ferroviária para a saída de cargas. (BIACHI; MACEDO, 2018)

Entretanto, as obras da Transnordestina estão paralisadas, revelando as limitações do projeto. Biachi e Macedo (2018) explicam que a crise política e econômica que aflige o Brasil acabaram atingindo as principais empreiteiras do país, responsáveis pela realização de muitas obras, gerando um enorme atraso para a conclusão. Além disso, um outro fator de peso foi a queda dos preços internacionais das commodities, reduzindo a rentabilidade dos investimentos. Apesar disto, os autores afirmam que a lentidão da Transnordestina sempre existiu e que a sua conclusão está longe de acontecer.

Abaixo, pode-se observar mais detalhadamente o percurso da Transnordestina em azul:

Figura XIII – Percurso da Transnordestina



Fonte: Companhia Siderúrgica Nacional

De acordo com Mariano (2014, p. 248) a lentidão observada para a conclusão das obras é prevista, como a Transnordestina, pois os projetos promovidos exigem um amplo arranjo dos grupos técnicos que são responsáveis por estabelecer as suas diretrizes e estratégias e também

pela obtenção de financiamento, principalmente quando se trata de investimentos privados, que podem se utilizar de procedimentos bastante burocráticos.

Ademais, outra questão que deve ser levada em consideração no caso da IIRSA seria a falta de um comitê próprio para a gestão dos projetos, sendo este um dos motivos para a lentidão identificada. A existência do Comitê de Direção Executiva (CDE) da IIRSA não garantiu a inexistência desta morosidade, já que ela se reúne de forma esporádica, fazendo com que a execução dos projetos fique, de certa forma, irregular. (MARIANO, 2014, p. 248)

Já o projeto da Rodovia Tarapoto – Yurimaguas, pertencente ao Peru e sob responsabilidade da empreiteira brasileira Odebrecht, busca ligar as duas cidades por meio de um trecho que recebeu asfaltamento, ampliação e túneis. Além disso, tal projeto objetivava, acima de tudo, a ligação da Amazônia peruana, no Rio Amazonas com a Amazônia brasileira, no Rio Solimões, alcançando cidades como Manaus e Belém. (DOMINGUES, 2017)

Domingues (2017) ainda apresenta em seu estudo que os impactos negativos da obra foram expressivos no que diz respeito à qualidade de vida dos moradores de ambas as cidades e, para o autor, isto mostra a deficiência da IIRSA no contato com as populações locais. Para ele, se a comunicação com as pessoas tivesse sido uma preocupação da IIRSA, muitos dos problemas poderiam ter sido evitados. Por outro lado, pôde-se observar uma melhora significativa na qualidade de renda da população, por exemplo.

Um dos principais desafios enfrentados pelo COSIPLAN é a questão da dificuldade em obter financiamento para os projetos. No entanto, o PAE sinaliza outros grandes desafios:

“A próxima década traz consigo uma variedade de desafios para o COSIPLAN, dentro dos quais podemos incluir: conseguir um apoio político e condições de financiamento viáveis para os projetos de sua carteira, em particular para a sua Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API); revisar e aplicar as metodologias de planejamento territorial; aprofundar e aperfeiçoar as redes de infraestrutura existentes entre os países; conseguir maior divulgação dos trabalhos relacionados à integração da infraestrutura sul-americana dentro do marco do COSIPLAN nas sociedades dos países sul-americanos; aperfeiçoar o papel do Conselho no que diz respeito à execução de projetos; avançar nos processos setoriais e na implementação dos projetos prioritários” (PAE, 2011).

No que diz respeito aos resultados alcançados, de forma geral, pode-se dizer que eles são divididos entre tangíveis e intangíveis. Os resultados tangíveis compreendem as iniciativas do Portfólio de Projetos da IIRSA e os termos que foram convencionados por meio da Agenda de Implementação Consensuada (AIC). Os resultados tangíveis especificados neste sentido dizem respeito aos números alcançados e ao montante de investimentos que reuniram resultados em termos de projetos regionais. Já os resultados intangíveis incluem o conhecimento acumulado em relação às restrições e oportunidades da região; a cooperação

entre os países sul-americanos; metodologias desenvolvidas para o planejamento territorial e harmonização normativa; criação do capital institucional, bem como a mobilização de recursos que gerou a onda de investimentos na infraestrutura regional. (IIRSA, 2011)

Especificamente, os resultados intangíveis revelam o que se alcançou, de modo geral, por meio dos projetos. Foi possível ter um maior conhecimento da potencialidade atual e futura de desenvolvimento da integração fronteiriça da região, o que ocorreu por meio de estudos de viabilidade e permitindo a criação de um plano adequado em conformidade com os aspectos de cada país.

Neste sentido, a cooperação entre os países acaba sendo intensificada com o espaço criado pela IIRSA, algo que pôde ser observado, por exemplo, com a criação de um serviço postal que possibilitasse a exportação de produtos com um custo reduzido, e esta tendência estimulou o interesse dos países membros da iniciativa a selecioná-lo como um de seus projetos prioritários. Como consequência, houve uma grande quantidade de desenvolvimento metodológico, desde materiais a instrumentos específicos, de forma a aprimorar o trabalho das equipes nacionais por meio de seus treinamentos e capacitações adequadas. (IIRSA, 2011)

Além disso, no que diz respeito à questão do capital institucional, observa-se a realização de várias reuniões que forneciam espaços para a construção de consenso em torno da iniciativa, o que significa valorizar o capital institucional voltado para a realização dos projetos acordados entre os participantes da iniciativa. No caso da IIRSA, até o ano de 2010, verificou-se o seguinte:

Tabela III – Reuniões dos Grupos Técnicos Executivos por EID

Reuniões dos Grupos Técnicos Executivos por EID ^{a/}

(Em unidades)

EIXO DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO	ANOS		Número de reuniões
	Desde	Até	
Andino	2001	2010	8
De Capricórnio	2003	2010	6
Da Hidrovia Paraguai-Paraná	2005	2010	5
Do Amazonas	2002	2010	7
Do Escudo Guianês	2002	2010	4
Do Sul	2003	2010	5
Interoceânico Central	2001	2010	8
MERCOSUL-Chile	2001	2010	9
Peru-Brasil-Bolívia	2002	2010	6

Nota: ^{a/} Em reuniões de múltiplos EIDs, foi atribuído a cada um deles.

Fonte: IIRSA (2011)

Por último, nota-se a mobilização de recursos por parte das três grandes instituições participantes da iniciativa desde o início – BID, CAF e FONPLATA – e que proporcionaram apoio administrativo e técnico, contribuindo para a realização da iniciativa por meio da produção de estudos, do desenvolvimento de ferramentas de trabalho e aplicações metodológicas.

Mais especificamente, a integração física regional é um fenômeno que demanda uma pesada rede de financiamentos devido às características dos seus projetos de infraestrutura, que podem ser designados como de alto risco. Desta forma, é necessário ter em mente que existem riscos, sejam eles financeiros ou de comprometimento por parte dos Estados, de assumirem tais projetos. No entanto, na medida em que identificam os riscos, os próprios Estados buscam assumir uma postura de protagonismo para, enfim, proporcionar um ambiente com uma maior estabilidade aos agentes econômicos. (MARIANO, 2014, p. 237-238)

A hipótese dada por Mariano (2014) em relação às dificuldades da integração física da América do Sul seria a de que a falta de recursos da região acabaria dificultando o investimento por parte das instituições financiadoras. Diante de um cenário em que os recursos são limitados, é preciso levar em consideração se de fato existe uma praticabilidade

para a execução dos projetos e, mesmo assim, utilizar esta perspectiva como um estímulo para o início da realização dos projetos de infraestrutura regional.

Já para Sebben (2015), houve um aumento significativo na infraestrutura dos países da América do Sul e, segundo o autor, espera-se que como consequência a produtividade seja expandida, fortalecendo o crescimento econômico. Todo este cenário torna-se favorável também para as empresas envolvidas, visto que os custos serão reduzidos a partir do momento em que se tem uma infraestrutura consolidada na região.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste trabalho foi de examinar as características dos principais projetos do Eixo Amazônico e as suas implicações para a integração física da América no Sul. Entretanto, para isto, fez-se necessário uma análise histórica inicial das instituições centrais que são parte do esquema de integração proposto por meio de seus projetos. Desta forma, ao se estudar o processo de transição da IIRSA para o COSIPLAN, que é um dos principais conselhos da UNASUL, percebeu-se a necessidade de uma reforma institucional, isto é, uma maior formalização, que atendesse os interesses de todos os países que faziam parte da UNASUL.

A iniciativa da IIRSA, mais tarde incorporada ao COSIPLAN como foro técnico, está diretamente ligada ao fenômeno da integração e do desenvolvimento regional, pautas que são importantes e que estão sendo cada vez mais discutidas atualmente, já que com o aumento do comércio regional, percebeu-se a necessidade do incremento e expansão de uma infraestrutura que fosse capaz de proporcionar uma união física entre os países e, desta forma, facilitasse o tráfico das mercadorias. A partir disto, identifica-se a existência de um efeito em cadeia, isto é, desde o momento em que se investe em infraestrutura, todo um contexto regional pode ser otimizado, seja o desenvolvimento socioeconômico, seja pelo aperfeiçoamento do processo de comercialização.

Para Baleiras (2011), o desenvolvimento regional está ligado ao bem-estar da população pois, se considerarmos que a infraestrutura física dos países é bem desenvolvida, a população terá um melhor acesso aos serviços e a própria questão da mobilidade será um fator de benefício principalmente para as regiões mais remotas e que mais necessitam deste tipo de investimento.

Nesse sentido, juntamente com os projetos promovidos pela IIRSA e pelo COSIPLAN, conclui-se que a UNASUL permite que os países da América do Sul possam olhar além de suas próprias fronteiras, considerando o continente sul-americano como um território único e possibilitando, cada vez mais, arranjos de cooperação para o avanço da região.

No primeiro capítulo, discutiu-se o lançamento da IIRSA, da UNASUL e a incorporação da IIRSA a um dos seus principais conselhos, o COSIPLAN, bem como o papel do Brasil neste processo que, como foi visto, de fato foi importante ao despertar a necessidade de cooperação na integração regional na América do Sul, lançando-se como um líder regional.

Foi analisado, além disso, a criação da Carteira de Projetos, que proporcionou a divisão da região em eixos por meio dos Eixos de Integração e Desenvolvimento.

Ficou evidenciado que a aceitação dos países ao plano original da IIRSA foi essencial para sua legitimação. A maioria deles possuía pretensões em torno da iniciativa, de forma que pudessem alcançar também os seus próprios interesses. Percebendo o fraco ligamento da região, foi possível inferir que a cooperação para a criação de uma infraestrutura foi estabelecida e, com isso, os países acabaram se beneficiando, pois, a infraestrutura significa o aumento da cooperação entre os países, da sua produtividade e do seu desenvolvimento social.

No segundo capítulo, foram expostos os 24 projetos que alcançaram a fase de conclusão do Eixo Amazônico, que é compreendido pelo Brasil, Colômbia, Equador e Peru. O Eixo Amazônico foi escolhido dentre os demais pela forte participação do Brasil e pela importância estratégica de estar, em sua grande maioria¹⁶, localizado em terras brasileiras. De forma detalhada, foi exposto as informações essenciais de cada projeto, divididos por país, desde a fonte de financiamento até o investimento, bem como o detalhamento sobre o que foi realizado em cada um deles. Estas informações foram essenciais para se chegar a conclusões específicas sobre o porquê dos maiores investimentos serem voltados para o Brasil ou o porquê de alguns projetos tomarem tanto tempo para serem concluídos, por exemplo.

Neste capítulo foram discutidos, ainda, importantes projetos concluídos. A construção dos mais notáveis levou às seguintes conclusões:

No caso da construção da Rodovia Tarapoto – Yurimaguas, no Peru, notou-se que o objetivo principal de melhorar as condições de tráfego e de segurança foi alcançado, pois a estruturação de uma nova rodovia, substituindo as estradas de terra, de fato facilitou a rota dos transportes de mercadorias e indivíduos e ainda diminuiu, de forma significativa, o tempo de viagem. De acordo com a pesquisa de Domingues (2017), os entrevistados confirmaram que, antes das obras, a maioria das pistas de fato não eram asfaltadas e, por este motivo, o tráfego de veículos era reduzido. Adicionalmente, a oferta de empregos e de turismo aumentou.

Observou-se, ainda de acordo com a pesquisa supracitada, a existência de impactos negativos ao meio ambiente, que precisou ser desmatado para dar lugar à rodovia, juntamente com a contaminação das águas e aterramento de lagos. Estes impactos negativos mostram que a construção de rodovias está ligada a implicações negativas para o meio ambiente e para as pessoas, que sofrem diretamente com a diminuição da qualidade de vida.

¹⁶ Do total da superfície do Eixo Amazônico, o Brasil participa com 80%, Peru com 10%, Colômbia com 7% e Equador com 3%. Fonte: IIRSA, 2018.

A questão do desenvolvimento social foi fundamentada no terceiro capítulo, que tinha como principal objetivo examinar os principais resultados dos projetos do Eixo Amazônico para a integração física da América do Sul. Neste capítulo, ainda, foram expostos também os principais projetos do Eixo Amazônico em termos de investimento, sendo eles voltados para o Brasil. Daí, depreende-se o peso da participação do país nos projetos do eixo, que acaba sendo beneficiado com novas construções.

Além disso, um dos questionamentos realizados durante a realização deste trabalho foi o porquê dos investimentos do Eixo Amazônico serem, em grande parte, voltados para o Brasil. Ficou claro que as participações do Brasil no eixo, em termos continentais, são de pesados 80%. Isto significa que, conseqüentemente, os projetos de integração serão realizados, em sua maioria, no continente brasileiro. Outra conclusão importante a ser levada em consideração, neste sentido, é a atuação das principais construtoras do Brasil como financiadoras de grandes projetos, como a Odebrecht e a Vale, permitindo que os investimentos estivessem mais presentes no Brasil.

A partir daí, foi possível concluir que os impactos dos projetos de integração foram positivos e negativos:

Um dos impactos positivos verificados foi o aumento do desenvolvimento regional por meio de uma maior oferta de trabalhos. Observou-se, ainda, uma maior participação de regiões antes remotas que passaram a contribuir para o crescimento de seus próprios países, agora com construções que possibilitaram também o aumento do comércio. Cidades portuárias que receberam investimento em novos portos também foram beneficiadas não apenas com o crescimento do comércio, mas verificou-se ainda atividades turísticas que acabaram por contribuir em forma de investimentos.

Como conclusão geral, tem-se que a integração física regional na América do Sul, ao mesmo tempo que foi capaz de proporcionar um maior desenvolvimento regional, também trouxe algumas dificuldades e, como visto, também enfrenta desafios.

Uma maior cooperação dos países da América do Sul como nunca antes verificada, objetivo inicial da IIRSA, também foi atingida. A aproximação entre eles foi confirmada, já que a IIRSA foi concebida na Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, empenhados em fornecer à região este senso de união.

Os impactos negativos constatados com a construção foram, primeiramente, na qualidade de vida da população pela falta de comunicação por parte dos responsáveis pelos projetos. Não havia uma participação das pessoas que moravam nas regiões atingidas e se

aqueles projetos seriam benéficos para elas, mostrando a lacuna que a IIRSA deixou neste sentido. Além disso, a questão ambiental também se fez presente nos impactos negativos, pois as construções consequentemente acabarão substituindo parte da floresta por obras. Ademais, este tipo de projeto também demanda investimentos em estudos de viabilidade de forma que a natureza não seja fortemente danificada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGOSTINIS, Giovanni; CÉSPEDES, Stefano Palestini. **Constructing Regionalism in South America: The Cases of Transport Infrastructure and Energy within UNASUR**. European University Institute. EUI Working Paper RSCAS 2014/73.

ANTUNES, José. **Infraestrutura na América do Sul: situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil**. Brasília: CEPAL, 2007.

BALEIRAS, Rui Nuno. **Casos de Desenvolvimento Regional**, 2011.

BIACHI, Ana Paula Theodoro; MACEDO, Fernando Cezar. **Ferrovias Nova Transnordestina e Organização Espacial**. 2018.

CAMPOS, Flávia Rezende; CASTRO, Aline Carvalho de; SCHLAG, Fabricio. **Análise das Contribuições Econômicas da Ferrovia Norte-Sul nos Municípios goianos**. 2018.

LINARES, María de los Angeles Cano. **La Unión de Naciones Suramericanas: Un Ambicioso e Innovador Proceso de Construcción de Integración Regional**. Revista Electrónica Iberoamericana, 2010. Vol. 4 no. 1 p. 9-37.

CARDONA, Diego. **El ABC de UNASUR: Doce Preguntas y Respuestas**. *Revista de la integración*, 2008, p. 19-30.

CIENTFUEGOS, Manuel; SANAHUJA, José Antonio. **Una Región en Construcción: UNASUR y la Intergración en América del Sur**. Barcelona: Fundació CIDOB, 2010, p. 422.

CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO (COSIPLAN). **Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración**. 2017. Disponível em: <<https://www.flipsnack.com/IIRSA/informe-de-avance-de-la-api-2017-fdc5bjkh4.html>>. Acesso em: 23 de junho 2018.

CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO (COSIPLAN). **Agenda de Projetos Prioritários de Integração**. Brasília, 30 nov. 2011.

Disponível em: <

http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf

>. Acesso em: 23 de junho 2018.

CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO

(COSIPLAN). **Carteira de Projetos**. 2017. Disponível em:

<[https://www.flipsnack.com/IIRSA/informe-de-la-cartera-de-proyectos-del-cosiplan-](https://www.flipsnack.com/IIRSA/informe-de-la-cartera-de-proyectos-del-cosiplan-2017.html)

2017.html>. Acesso em: 23 de junho 2018.

CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO

(COSIPLAN). **Comunicado de Brasília**. 01 de setembro 2000. Disponível em: <

http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf>.

Acesso em: 09 de agosto 2018.

CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO

(COSIPLAN). **Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA**. 2008.

Disponível em:

<http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/doc_cartera_2008.pdf>. Acesso

em: 09 de agosto 2018.

CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO

(COSIPLAN). **Sistema de Informação de Projetos**. 2018. Disponível em:

<<http://iirsa.org/proyectos/>>. Acesso em: 09 de agosto 2018.

COSTA, Carlos Eduardo Lampert; GONZALEZ, Manuel José Forero. **Infraestrutura e**

Integração regional: A Experiência da Iirsa na América do Sul. Boletim de Economia e Política InTernacional, 2014, BEPI, n. 18, p. 23-40.

COUTO, Leandro Freitas. **A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) como Instrumento da Política Exterior do Brasil para a América do Sul**, 2008, Revista Oikos.

DIJCK, Pitou Van. **Troublesome Construction: The Rationale and Risks of IIRSA**.

ERLACS, 101-120, 2008.

DOMINGUES, Vitor Alves. **O Impacto da Iniciativa de Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) na qualidade de vida do Eixo Amazônico: Um Estudo de Caso da Rodovia Tarapoto – Yurimaguas**. 2017. 124 p. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Unila, Foz do Iguaçu, 2017.

DOYLE DE DOILE, Gabriel Nasser; NASCIMENTO, Rodrigo Limp. **Linhão de Tucuruí: 1.800 km de Integração Regional**. 2010.

IIRSA. **Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana**. Disponível em: <<http://www.iirsa.org>>. Acesso em: 12 de jun. 2018.

INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA. **Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010: informe de evaluación**. Buenos Aires: IIRSA, 2010.

IIRSA. **Iirsa, 10 anos depois. Suas conquistas e desafios**. Relatório Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA, 2011.

MARIANO, Marcelo Passini. **O Papel do Brasil na Integração da Infraestrutura da América do Sul: Limites Institucionais e Possibilidades de Mudança**. In: O Brasil e Novas Dimensões Da Integração Regional, 2014.

PAE: **Plan de Acción Estratégico 2012-2022, ajustado a 2017**. Disponível em: <<https://www.flipsnack.com/IIRSA/plan-de-acci-n-estrat-gico-pae-2012-2022.html>>. Acesso em: 21 maio 2018.

QUINHOES, Roberto Chiarella. **Redes y Territorio: La Iniciativa IIRSA en Foco**. Espacio y Desarrollo N° 23, 2011, p. 5-29 (ISSN 1016-9148).

QUINTANAR, Silvia; LOPEZ, Rodolfo. **O Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul americana (Iirsa): Oportunidades e Riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina**. Rev. bras. polít. int., Brasília, vol. 46, n. 1, p. 213-221, June 2003.

SANAHUJA, José Antonio. (2012). **Regionalismo Post-liberal y Multilateralismo en Sudamérica: El Caso de UNASUR**. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, No. 8. Disponível em: [www.cries.org].

SEBBEN, Fernando Dall'Onder. **Infraestrutura e Desenvolvimento: Estudo de Caso sobre IIRSA e COSIPLAN**. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Economia – Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. 2015.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. **Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas**, 11 de marzo 2011. Disponível em: <<https://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2018.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. **Estatuto del COSIPLAN**, agosto 2013. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Estatuto_Cosiplan_por.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

VALEC. **A Ferrovia Norte-Sul**. Disponível em: <<http://www.valec.gov.br/ferrovias/ferrovia-norte-sul/a-ferrovia-norte-sul>>. Acesso em: 12 set. 2018.